Das preußische Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten. Ein Beitrag zu seiner Entstehungsgeschichte

Olaf Wirth

1962

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546824_0030

Das preußische Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten. Ein Beitrag zu seiner Entstehungsgeschichte

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von

Olaf Wirth
aus Plauen

München 1962

A. Schubert, München 5, Corneliusstr. 21 · Telefon 221777

Referent: Professor Dr. Hermann KRAUSE
Korreferent: Professor Dr. Hans SPANNER

Tag der mündlichen Prüfung: 8. Juni 1962

MEINEN ELTERN

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

EINLEITUNG

GESCHICHTLICHER RÜCKBLICK
ENTWICKLUNG DER WIRTSCHAFTSVERWALTUNG BIS ZUM JAHRE 1808 1

I. Zeit bis zur Bildung des Generaldirektoriums 1

1) Der Geheime Staatsrat 1
2) Generalfinanzdirektorium und Generalkriegskommissariat 4

II. Zeit des Generaldirektoriums 1723 - 1806 5

1) Das Generaldirektorium bis zum Jahre 1740 5
2) Das 5. Departement für Handels-, Gewerbe- und Verkehrsangelegenheiten 6
3) Das Bergwerks- und Hüttendepartement 10
4) Die Reorganisation des Generaldirektoriums unter Friedrich Wilhelm II. 10

III. Die preußische Verwaltung in den Jahren 1806 bis 1808 13

1) Wegfall der staatlichen Leitung 13
2) Einteilung der Verwaltungsgeschäfte 13

ERSTES KAPITEL

REFORMBESTREBUNGEN
ALLGEMEINER AUSGANGSPUNKT 15

I. Pläne betreffend die Ausgestaltung der Wirtschaftsverwaltung vor dem Zusammenbruch des preußischen Staates 15

1) Vorschläge einer Reform der obersten Staatsbehörden anläßlich der Finanzkommissionsberatungen 1796/97 15
a) Die Ideen des Freiherrn von Hardenberg vom 25.7.1797 16
b) Denkschrift des Geheimen Finanzrats-Borgstede vom 10.6.1800 16
c) Denkschrift des Ministers Voß vom 28.6.1800 17
2) Gescheiterte Aufteilung des Kombinierten Departements 1804 17

II. Die Zentralverwaltung von Handel und Gewerbe in den Entwürfen zur Erneuerung der Monarchie 18

1) Die Denkschrift des Ministers Voß vom 10.3.1807 19
2) Die Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein 20
3) Die Rigaer Denkschriften des Freiherrn von Altenstein und des Freiherrn von Hardenberg 21
4) Der Organisationsplan des Burggrafen von Schön 22

ZWEITES KAPITEL

DIE ENDGÜLTIGE AUSGESTALTUNG DER ZENTRALBEHÖRDE NACH DEM TILSITER FRIEDEN UND IHRE WEITERE ENTWICKLUNG BIS ZUM JAHRE 1817 23

I. Die Stellung der obersten Wirtschaftsverwaltung in der neuen Ministerialverfassung 23

1) Das Organisationsedikt vom 24.11.1808 23
a) Einführung der Ministerialverfassung nach französischem Vorbild 23
b) Das Zweite Departement für Gewerbepolizei im Ministerium des Innern 24
c) Die Stellung des Geheimen Staatsrats als Leiter des Departements 25
2) Publikandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung vom 16.12.1808 28

II. Gründe für den Verzicht auf ein eigenes Ministerium für Handel und Gewerbe 29

1) Traditionelle Unterordnung von Handel und Gewerbe unter das Ressort des Innern oder der Finanzen 29
2) Konzentration der Verwaltung auf eine kleine Zahl oberster Behörden 30
3) Aufbau der Ministerialbehörden nach französischem Muster 30
4) Rücksicht auf den geringen Umfang des damaligen Staatsgebietes 31
5) Erfordernis äußerster Sparsamkeit 31
6) Veränderte Aufgabenstellung des Staates auf Grund der liberalen Sozial- und Wirtschaftsreformen 32

III. Die Entwicklung bis 1817 35

1) Der Streit um die Befugnis des Geheimen Staatsrates. Zwischen Ministerabhängigkeit und freier Entscheidungsgewalt 35
2) Ausgestaltung des zweiten Departements durch die Verordnung vom 27.10.1810 37
3) Neuordnung der Handels- und Gewerbebehörde nach dem Pariser Frieden 1814. Das Ministerium der Finanzen und des Handels 39

DRITTES KAPITEL

DAS ERSTE PREUSSISCHE MINISTERIUM FÜR HANDELSANGELEGENHEITEN VON 1817 BIS 1825 41

I. Die Vorwürfe gegen den Minister der Finanzen und des Handels Grafen von Bülow 41

1) Gegen seine Person 41
2) Gegen seine Verwaltung 41
3) Gegen seine Finanzpolitik 42

II. Die Steuerreform als Ausgangspunkt der Ministerkrisis 42

1) Der Entwurf des Finanzministers 43
2) Die scharfe Kritik durch die Steuerkommission des Staatsrates 43

III. Die Isolierung des Finanzministers 43

1) Angriffe Wilhelm von Humboldt's 43
2) Angriffe des General Boyen 44
3) Gespanntes Verhältnis zum Staatskanzler Hardenberg 44

IV. Abtrennung des Handels- und Gewerbe-ressorts Errichtung eines Handelsministeriums 45

1) Immediatbericht des Staatskanzlers 45
2) Persönliche Rücksichtnahmen und sachliche Erwägungen 46
3) Kabinetts-Ordre vom 3.11.1817 und Verordnung vom 2.12.1817 46

V. Die Zeit der Reform 49

1) Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik 49
2) Der Geist in der Beamtenschaft 49

VI. Schlußbetrachtung 50

VIERTES KAPITEL

KONSOLIDATIONSSCHWIERIGKEITEN VON 1825 BIS 1838 52

I. Auflösung des Handelsministeriums 1825 52

1) Unhaltbare Stellung des Handelsministers Grafen von Bülow. Seine Entlassung 52
2) Veränderung der Ministerialinstanz 53
a) Umorganisation des Finanzressorts. Pläne des künftigen Finanzministers Motz 53
b) Aufhebung des Handelsministeriums 54
c) Eingliederung in das Ministerium des Innern 55

II. Das Ministerium des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten 1830 56

1) Wiedervereinigung der Handels-, Fabriken- und Bauverwaltung mit dem Finanzministerium 1829? 56
2) Krankheit des Ministers des Innern von Schuckmann 57
3) Aufteilung des Ministeriums des Innern 58

III. Zersplitterung der Wirtschaftsverwaltung 1834 59

1) Abdankung des Ministers von Schuckmann 59
2) Die fiskalische Klammer 59
a) Handels- und Fabrikenwesen als neues Ressort der Finanzverwaltung 59
b) Chausseebauwesen als Aufgabengebiet der Seehandlung 60
3) Fortbestand des Ministeriums des Innern für Gewerbeangelegenheiten 61

IV. Die Errichtung der Generalverwaltung 1835 61

1) Wechsel im Finanzministerium 61
2) Die Generalverwaltung für die Handels-, Fabriken- und Bauangelegenheiten 62
3) Kabinetts-Ordres, Bekanntmachung und Regulativ zur Frage der Ressortabgrenzung zwischen der Generalverwaltung, dem Finanzministerium und dem Ministerium des Innern für Gewerbeangelegenheiten 64

V. Das Schicksal der Sonderbehörde. Erneute Kompetenzverteilung 1837/38 64

1) Der Streit um die Eisenbahnpolitik 64
2) Niederlage des Ministers Rothers. 65

Ende der Generalverwaltung und Abgabe der Handelspolitik an das Finanzministerium 65
3) Auflösung des Ministeriums des Innern für Gewerbeangelegenheiten 66

VI. Schlußbetrachtung
Systemlosigkeit und Interimslösungen 67

FÜNFTES KAPITEL

DIE BEGRÜNDUNG DES HANDELSAMTES 1844 68

I. Allgemeines 68

1) Freihandel und Schutzzoll 68
2) Thronwechsel 1840 als Wendepunkt? 69

II. Ruf nach einer stärkeren Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen in einer selbständigen Ministerialbehörde 69

1) Stellungnahme der Handelskammern 69
2) Petitionen der Provinziallandtage 1841 70

III. Gründe des Vorstoßes 71

1) Fehlender Zusammenhang in der Wirtschaftsverwaltung 71
2) Einseitig fiskalische Betrachtungsweise der Handelsfragen im Finanzministerium 72
3) Geringes Verständnis für die praktischen Bedürfnisse. Schutzzöllnerische Bestrebungen 72
4) Mangelnder Einfluß der Kaufleute und Industriellen auf die von der Regierung getroffenen Maßnahmen 74
5) Abneigung gegen den Dünkel der Finanzbürokratie 74

IV. Handelsamt und Handelsrat 75

1) Wiederhall der Vorstellungen beim König 75
a) Abweisende Landtagsabschiede 75
b) Verweigerung eines Handelsministeriums 75
c) Schutzzollfreundliche Haltung 76
d) "Board of Trade" und Landesökonomiekollegium als Vorbilder einer beratenden Behörde 76
2) Widerstand im Ministerium gegen den Einfluß von Nichtbeamten 77

3) Verordnung vom 7. 6. 1844 betreffend die Anordnung eines Handelsrates und die Errichtung eines Handelsamtes 77
a) Beratende Funktion ohne selbständige Entscheidungsgewalt 78
b) Abhängigkeit vom Finanzministerium 79
4) Positive Anfangsreaktion in Wirtschaftskreisen 79

SECHSTES KAPITEL

DIE ERRICHTUNG EINES MINISTERIUMS FÜR HANDEL, GEWERBE UND ÖFFENTLICHE ARBEITEN 79

I. Die Entwicklung bis zum Jahre 1847 79

1) Unerfüllte Erwartungen 79
a) Erfolglose Bemühungen um eine selbständige Stellung des Handelsamtes 79
b) Forderung eines eigenen Handelsministeriums 80
aa) Antrag des 8. Rheinischen Provinziallandtages 1845
bb) Vorschlag des Finanzministers Flottwell
2) Kritik an dem mangelnden Verständnis der preußischen Regierung für wirtschaftspolitische Erfordernisse 81
a) Allgemeine Wirtschaftskrise
b) Freihandelsidee und Schutzzollbestrebungen
c) Interessengegensatz der Provinzen
d) Unkenntnis und Selbstherrlichkeit des Beamtentums

II. Die Verhandlungen über die Errichtung eines Ministeriums für Ackerbau, Handel und Gewerbe auf dem ersten Vereinigten Landtag in Berlin 1847 84

1) Die vorgelegten Anträge 84
2) Befürwortendes Gutachten der 6. Abteilung der Drei-Stände-Kurie 84
3) Verlauf und Abschluß der Debatte 86

III. Einfluß des Revolutionsgeistes auf die Bildung eines preußischen Handelsministeriums 88

1) Streben nach Erhöhung der ständischen Macht 88
2) Die liberale Partei als politische Heimat des Handels- und Gewerbestandes 89
3) Die Märztage des Jahres 1848 90

IV. Errichtung eines eigenen Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten 91

1) Allerhöchste Kabinetts-Ordre vom 27.3.1848 an das Staatsministerium 91
2) Allerhöchster Erlaß betreffend die Feststellung der Ministerialressortverhältnisse vom 17.4.1848 91

V. Die landwirtschaftlichen Angelegenheiten 93

1) Verwaltungsmäßige Besonderheit 93
2) Gemeinsames Ressort für Handel, Ackerbau und Industrie auf Grund der Anträge des ersten Vereinigten Landtages 93
3) Abtrennung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten und Bildung einer gesonderten Ministerialbehörde 25.6.1848 94

VI. Ausblick 96

1) Abschluß der Entwicklung. Weitere Veränderungen 96
2) Notwendigkeit eines selbständigen Ministeriums für die Wirtschaftsangelegenheiten. Neue Aufgabengebiete 98

SCHLUSSBEMERKUNG 100

LEBENSLAUF 103

LITERATURVERZEICHNIS

A) QUELLEN

Acta Borussica, Denkmäler der preußischen Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert, Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung, Herausgeber: Preußische Akademie der Wissenschaften
Band I Berlin 1894
Band VI Berlin 1901
Band VII Berlin 1903
Band IX Berlin 1907
Band XIV Berlin 1934
Seidenindustrie Band I Berlin 1892

Allgemeine Preußische Zeitung 1847,
Nr. 149, 158, 164

Altmann Wilhelm, Ausgewählte Urkunden zur brandenburgisch-preußischen Verfassung- und Verwaltungsgeschichte, Band I und II, Berlin 1897

Erster Vereinigter Landtag von Preußen 1847,
Band III: Gutachten der Abteilungen,
herausgegeben von E. Bleich, Berlin 1847

Gesetzsammlung für die königlich preußischen Staaten
Jahrgang 1810 1829 1848
1812 1835 1850
1814 1837 1852
1817 1838 1867
1825 1844 1879

von Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung,
Berlin 1818 - 1839

von Kamptz, Jahrbücher für die preußische Gesetzgebung und Rechtsverwaltung,
Berlin 1813 - 1844

Ministerial-Blatt für die gesamte innere Verwaltung in den königlich preußischen Staaten, herausgegeben im Büro des Ministeriums des Innern
Jahrgang 1848, Nr. 94, 183, 402

Mylius Chr. Otto, Corpus Constitutionum Marchicarum,
oder: Königlich preußische in der Kur- und Mark Brandenburg, auch inkorporierten Landen publicierte und ergangene Ordnungen, Edicte, Mandata, Rescripte, von Zeiten Friedrichs, Kur-

fürsten von Brandenburg, ad annum 1736
6 Teile, Berlin und Halle 1736

Novum Corpus Constitutionum Borussico-Brandenburgensium praecipue Marchicarum oder: Neue Sammlung königlich preußischer und kurfürstlich Brandenburgischer, sonderlich in der Kur- und Mark Brandenburg, wie auch anderen Provinzen publicierten Verordnungen, Edicta, Mandata, Rescripta etc. von Anfang des Jahres 1751 und folgende Zeiten
Tomus I - XII vom Jahre 1751 - 1806

Pölitz Karl Heinrich Ludwig, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 2. Auflage
6 Bände, Berlin 1832/41

Rabe Carl Ludwig Heinrich, Sammlung preußischer Gesetze und Verordnungen
Berlin und Halle 1816 - 1824

Sitzungsprotokolle des Ersten Vereinigten Landtages 1847,
Berlin 1847

Sitzungsprotokolle des 7. Rheinischen Provinziallandtages 1843,
Koblenz 1844

Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946
Bay. B.S. I Seite 3

Verhandlungen: Landtagsverhandlungen der Provinzialstände in der preußischen Monarchie, nebst den Landtagsabschieden, 13.-15. Folge, herausgegeben von J.D.Fr. Rumpf, fortgesetzt von J.F.G. Nitschke, Berlin 1839/41

Verhandlungen der Provinziallandtage in der preußischen Monarchie unter der Regierung Sr. Majestät des Königs Friedrich Wilhelm IV.,
7 Bände, herausgegeben von J.F.G. Nitschke,
Berlin 1842/47

B) SONSTIGES SCHRIFTTUM

Allgemeine Deutsche Biographie
Band 8 Leipzig 1878
Band 17 Leipzig 1883
Band 20 Leipzig 1884
Band 29 Leipzig 1889
Band 32 Leipzig 1891

Aubin H. und andere, Geschichte des Rheinlandes von der ältesten Zeit bis zur Gegenwart, herausgegeben von der Gesellschaft für Rheinische Geschichtskunde, Band I
Bonn 1922

Bassewitz Magnus Friedrich, Die Kurmark Brandenburg, ihr Zustand und ihre Verwaltung vor dem Ausbruch des französischen Krieges im Oktober 1806, Leipzig 1847

- . - Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhang mit den Schicksalen des Gesamtstaates Preußen vom 21.10.1806 bis Ende 1808,
2 Bände, Leipzig 1851/52

- . - Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhang mit den Schicksalen des Gesamtstaates Preußen während der Jahre 1809 und 1810
Leipzig 1860

Bergengrün Alexander, David Hansemann, Berlin 1901
Staatsminister August Freiherr von der Heydt,
Leipzig 1908

von Bodelschwingh, Das Leben des Oberpräsidenten Freiherrn von Vincke,
Berlin 1853

Borchard Hans Heinrich, 50 Jahre preußisches Ministerium für Handel und Gewerbe, Berlin 1929

Bornhak Conrad, Die verwaltungsrechtliche Stellung des Ministeriums für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, in:
Verwaltungsarchiv Band 5 Seite 337 ff

- . - Die Entstehung des Landwirtschaftsministeriums in:
Verwaltungsarchiv Band 44, Seite 160-168

- . - Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts,
3 Bände, Berlin 1884/86

- . - Preußisches Staatsrecht, 2. Auflage, Breslau 1911/12

- . - Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903

Brandenburg Erich, König Friedrich Wilhelms IV. Briefwechsel mit Ludolf Camphausen Berlin 1906

Brinkmann Carl, Die preußische Handelspolitik vor dem Zollverein und der Wiederaufbau vor 100 Jahren, Berlin 1922

Caspary Anna, Ludolf Camphausen's Leben Berlin 1902

Cosmar und Klaproth, Der königlich preußische und der kurfürstlich brandenburgische Geheime Staatsrat, Berlin 1805

von Delbrück Rudolf, Lebenserinnerungen 2. Auflage Berlin 1905

Dieterici Carl, Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen von 1810 bis 1821 Berlin 1875

Emig Kurt, Das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin 1939

Ewald, Das Wirtschaftssystem des preußischen Staates bis zum Jahre 1806, Vierteljahresschrift für Volkswirtschaft, Politik und Kulturgeschichte, Berlin 1883, 20. Jahrgang, Band 1

Eylert R.F., Charakterzüge aus dem Leben Friedrich Wilhelm III., 1. Teil Magdeburg 1843

Facius Friedrich, Wirtschaft und Staat, Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung vom 17. Jahrhundert bis 1945, Schriften des Bundesarchivs Nr. 6 Boppard am Rhein 1959

Ferber F.W., Beiträge zur Kenntnis des gewerblichen und kommerziellen Zustandes der preußischen Monarchie 2 Bände Berlin 1829/32

Fischbach, Historische, politische, geographische, statistische und militärische Beiträge, III Teile Berlin 1781

Forsthoff Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
I. Band, 7. Auflage, München-Berlin 1958

Frauendienst W., Das preußische Staatsministerium in vorkonstitutioneller Zeit,
Zeitschrift für die Gesamten Staatswissenschaften Band 116,
Seite 104 ff.

Freyer Hans, Die Bewertung der Wirtschaft im philosophischen Denken des
19. Jahrhunderts, 2. Auflage
Leipzig 1939

Freymark Hermann, Die Reform der preußischen Handels- und Zollpolitik von
1800 bis 1821 und ihre Bedeutung,
Jena 1898

von Gerlach Leopold, Denkwürdigkeiten aus dem Leben Leopold von Gerlachs,
herausgegeben von seiner Tochter, 2 Bände Berlin 1891/92

Gneist Rudolf, Geschichte und heutige Gestalt der Ämter und des Verwaltungs-
rechts in England, Band II: Das heutige englische Verwal-
tungsrecht, 2. Auflage Berlin 1867

Goldschmidt Friedrich Paul, Das Leben des Staatsrats Kunth,
Berlin 1888

Haake Paul, Die Errichtung des preußischen Staatsrates im März 1817,
FBPG Band 27, Seite 247 ff.

Handelskammer Elberfeld und Barmen, Jahresberichte der Handelskammer
Elberfeld und Barmen für das Jahr 1843
Elberfeld 1844

Hansen Joseph, Gustav von Mevissen, ein rheinisches Lebensbild,
2 Bände, Berlin 1906

- . - König Friedrich Wilhelm IV. und das liberale Märzministe-
rium, Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst,
Jahrgang 32, Heft I/II, Trier 1913

- . - Preußen und Rheinland von 1815 bis 1915, 100 Jahre politi-
schen Lebens am Rhein, Bonn 1918

Hartung Fritz, Hardenberg und die Verwaltung in Ansbach - Bayreuth,
Tübingen 1906

- . - Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung,
1. Teil, Berlin 1942

Hassel Paul, Geschichte der preußischen Politik 1807 bis 1815,
Leipzig 1891

Hausherr Hans, Erfüllung und Befreiung,
Hamburg 1935

- . - Hardenberg's Reformdenkschrift Riga 1807,
HZ Band 157, Seite 267 ff.

- . - Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17.
bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts,
Berlin 1953

Hemmerle Eduard, Die Rheinländer und die preußische Verfassungsfrage auf dem
Ersten Vereinigten Landtag 1847, Bonn 1912

Hintze Otto, Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert, Festschrift
des Vereins für Geschichte der Mark Brandenburg zu Gustav
Schmoller's 70. Geburtstag, Leipzig 1908; auch in Hintze,
Geist und Epochen der preußischen Geschichte, Gesammelte
Abhandlungen Band III, Leipzig 1943

- . - Die Entstehung der modernen Staatsministerien
HZ Band 100, Seite 53 - 111.

- . - Preußische Reformbestrebungen vor 1806
HZ Band 74, Seite 413 ff.

Huber Ernst Rudolf, Der Volksgedanke in der Revolution von 1848, Zeitschrift
für die Gesamten Staatswissenschaften, Band 99 3. Heft
S. 393 ff. Tübingen 1939

- . - Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Band I Stuttgart 1957
Band II Stuttgart 1960

- . - Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2 Bände, 2. Auflage
Tübingen 1953

Humboldt Wilhelm von, Gesammelte Werke, 7 Bände
Berlin 1841/52

Industrie- und Handelskammer, 125 Jahre Industrie- und Handelskammer zu
Düsseldorf, Düsseldorf 1956

Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums, 3 Bände
Berlin 1874/84

Kamlah Irmgard, Karl Georg Maaßen und die preußische Finanzreform von 1816
bis 1822, Dissertation Eisleben 1934

Kech Edwin, Geschichte der deutschen Eisenbahnpolitik, Leipzig 1911

von Keyserlingk R., Wege und Ziele preußischer Verwaltungsreformen, Schriften des Vereins Recht und Wirtschaft, Band III Heft 1 Berlin 1912

König Otto, Versuch einer historischen Schilderung der Hauptveränderungen der Religion, Sitten, Gewohnheiten, Künste und Wissenschaften etc. der Residenzstadt Berlin seit den ältesten Zeiten bis zum Jahre 1786 5. Teil 1. und 2. Band, Berlin 1798/99

Kopstadt Hugo, Heinrich von Beckerath Braunschweig 1875

Korporation, Die Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, Festschrift zum 100. jährigen Jubiläum am 2.3.1920, herausgegeben von den Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin, Berlin 1920

Kraus Otto, Staat und Wirtschaft, Grundprobleme der Wirtschaftspolitik in historischer Beleuchtung, Hamburg 1959

Krause Hermann, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, in der Festschrift für Alfred Hueck, 1959, Seite 413 - 438

Kühn F.J., Die Ressortverhältnisse des preußischen Geheimen Staatsrates bis in das 18. Jahrhundert, Zeitschrift für Preußische Geschichte und Landeskunde, 8. Jahrgang, Berlin 1871, S. 141 ff.

Lehmann Max, Ein Regierungsprogramm Friedrich Wilhelm III., HZ Band 61, Seite 661 ff.

- . - Freiherr vom Stein, 3 Bände 1902/04

Lenz Max, Geschichte der Universität Berlin, 2 Bände, Halle 1910

Lette Adolph und von Rönne Ludwig, Die Landeskulturgesetzgebung des preußischen Staates, 2 Bände, Berlin 1869

Lewald Otto, Bemerkungen über die Verordnung wegen Anordnung eines Handelsrates und Errichtung eines Handelsamtes, Archiv für das preußische Handels- und Wechselrecht, herausgegeben von H. Gräff, Band I Heft 2, Breslau 1845

von der Leyen Alfred, Friedrich List, der Vorkämpfer des deutschen Eisenbahnwesens, Berlin 1931

von Lüttwitz, Biographie des königlich preußischen Staatsministers Freiherr von Schuckmann, Leipzig 1835

von Manteuffel Otto, Aus der Zeit Friedrich Wilhelm IV., Denkwürdigkeiten des Ministers Otto Freiherr von Manteuffel, 3 Bände Berlin 1901

Matschoß Conrad, Die königliche preußische Deputation für Gewerbe - Beiträge zur Geschichte der Technik und Industrie, Berlin 1911

- . - Preußens Gewerbeförderung und ihre großen Männer, Berlin 1921

Maunz Theodor, Deutsches Staatsrecht, 5. Auflage, München-Berlin 1956

Mayer Georg, Die Freihandelslehre in Deutschland, Deutsche Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Band 4 Seite 5 ff., Jena 1927

von Meier Ernst, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 2. Auflage, München 1912

- . - Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert, 2 Bände, Leipzig 1908

- . - Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2 Bände, Leipzig 1899

Meinecke Friedrich, Das Leben des Generalfeldmarschalls Hermann von Boyen, 2 Bände Stuttgart 1899

Meisner H. O., Zur neueren Geschichte des preußischen Kabinetts, FBPG Band 36, Seite 39 ff.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, 1. und 2. Teil München 1914, 3. Teil München 1919

Müsebeck Ernst, Zur Geschichte der preußischen Reformbestrebungen vor dem Zusammenbruch des alten Preußens, 1918

Nathan Helene, Preußens Verfassung und Verwaltung im Urteile rheinischer Achtundvierziger, Bonn 1912

Nawiasky-Leusser, Handkommentar zur Bayerischen Verfassung vom 2.12.1946 München-Berlin 1948

Neue Deutsche Biographie, Band II, Berlin 1955

Pertz H.G., Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, 5 Bände, Berlin 1849/55

von Petersdorff Hermann, Friedrich von Motz, Berlin 1913

- . - Graf Albrecht von Alvensleben-Erxleben, HZ Band 100, Seite 263-316

- . - König Friedrich Wilhelm IV., Stuttgart 1900

Petzold H., Die Verhandlungen der 1798 vom König Friedrich Wilhelm III. eingesetzten Finanzkommission, Dissertation Göttingen 1912

Philippson M., Geschichte des preußischen Staatswesens vom Tode Friedrich des Großen bis zu den Freiheitskriegen, 2 Bände, Leipzig 1880/82

Pözl Joseph, Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts, München 1856

Preuß J.D.E., Friedrich der Große, 1. Auflage, Berlin 1832

Rabe, Kritische Beleuchtung der historischen Entwicklung der landwirtschaftlichen Interessenvertretung in Preußen, München, ohne Jahresangabe

Rachfahl Felix, Deutschland, König Friedrich Wilhelm IV. und die Berliner Märzrevolution, Halle 1901

von Ranke Leopold, Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, 5 Bände, Leipzig 1877

- . - Hardenberg und die Geschichte des preußischen Staates von 1793 bis 1813, 3 Bände, 2. Auflage, Leipzig 1879/81

- . - Neun Bücher preußischer Geschichte, 3 Bände, Berlin 1847/48

von Raumer Friedrich, Das königlich preußische General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänen-Direktorium, in: Historisches Taschenbuch 1836, Seite 400-427, Leipzig 1836

Schwann Mathieu, Ludolf Camphausens Denkschriften, wirtschaftspolitische Arbeiten und Briefe, in: Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch - Westfälische Wirtschaftsgeschichte, Band IV, Essen 1915

Stadelmann R., Preußens Könige in ihrer Tätigkeit für die Landeskultur, 4 Bände, Leipzig 1878/87, Halle 1890

vom Stein Karl Reichsfreiherr, Briefe und amtliche Schriften, bearbeitet von E. Botzenhart, neu herausgegeben von W. Hubatsch, neu bearbeitet von P.G. Thielen, 2. Band, 2 Teile, Stuttgart 1959/60

- . - Staatsschriften und politische Briefe, in: Der deutsche Staatsgedanke, 1. Reihe, Band 9, München 1921

von Stein Lorenz, Handbuch der Verwaltungslehre, Stuttgart 1867

Steinmann Friedrich, Geschichte der Revolution in Preußen, Berlin 1849

Straube Hans Joachim, Die Gewerbeförderung Preußens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Dissertation Berlin 1933

Streckfuß Adolf, 500 Jahre Berliner Geschichte, Berlin 1879?

Thiede Karl, Staats- und Wirtschaftsauffassung des Freiherrn vom Stein, Jena 1927

von Treitschke Heinrich, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, grundlegende Darstellung aufgebaut auf Aktenstudium,

Band	I	6. Auflage, Leipzig 1897
Band	II	5. Auflage, Leipzig 1897
Band	III	4. Auflage, Leipzig 1896
Band	IV	4. Auflage, Leipzig 1897
Band	V	3. Auflage, Leipzig 1895

Treue Wilhelm, Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preußen 1815 - 1825, Stuttgart 1937

Varnhagen van Ense, Karl August, Briefwechsel mit Oelsner, Stuttgart 1865

Volk Wilhelm, Geschichte und Darstellung des Organismus der preußischen Behörden, Arnsberg 1840

Waldmann Heinrich, Das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe, ein Beitrag zu seiner Geschichte und ein Überblick über die in den Akten des Ministeriums vorhandenen Materialien zur Wirtschafts-, Technik- und Sozialgeschichte, in: Archivmitteilungen 5. Jahrgang, Seite 2-5, Berlin 1955

von Waltershausen A. Sartorius, Deutsche Wirtschaftsgeschichte 1815 - 1914, 2. Auflage, Jena 1923

Weil Karl, Praktische Fragen. Die Leiden der Zollvereinsindustrie, Konstitutionelle Jahrbücher Band III, Seite 1 ff., Stuttgart 1844

Winter Georg, Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, 1. Teil: Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform, Publikationen der Preußischen Staatsarchive Band 93, Leipzig 1931

- . - Entstehungsgeschichte des Oktoberedikts und der Verordnung vom 14. Februar 1808, FBPG Band 40, Seite 1 - 33

Wittichen, Zur inneren Geschichte Preußens während der französischen Revolution, FBPG Band 19, Seite 320 ff.

Zimmermann Alfred, Geschichte der preußisch-deutschen Handelspolitik, aktenmäßig dargestellt, Oldenburg 1892

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AB	Acta Borussica
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie
CCM	Corpus Constitutionum Marchicarum
FBPG	Forschungen zur Brandenburgisch-Preußischen Geschichte
GS	Gesetzsammlung für die königlich preußischen Staaten
HZ	Historische Zeitschrift
Min. Bl. d. Inn. Vw.	Ministerial-Blatt für die gesamte Innere Verwaltung
NCC	Novum Corpus Constitutionum
NDB	Neue Deutsche Biographie

VORBEMERKUNG

Die Verwaltung der Handels- und Gewerbeangelegenheiten in der preußischen Monarchie hat bis zu ihrer endgültigen Konsolidierung in einem Spezialministerium eine bewegte Geschichte durchlaufen. Während der Jahre 1808 bis 1848 ist sie nicht weniger als zehnmal umgestaltet worden. Für teils sehr kurze, teils längere Zeitabschnitte wurde die Leitung dieses Ressorts bald dem Ministerium des Innern, bald dem Finanzministerium übertragen; gelegentlich bestand auch eine selbständige Verwaltung oder ein eigenes Fachministerium für die Handels- und Gewerbefragen. Alle diese Einrichtungen trugen jedoch episodenhaften Charakter und waren nicht von Bestand. Erst mit der Errichtung des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten durch den Erlaß vom 17. April 1848 wurde den wirtschaftlichen Interessen des Landes insoweit Rechnung getragen, als sich nunmehr eine eigene Ministerialbehörde ausschließlich diesem Verwaltungszweig widmete. Diese Maßnahme scheint um so erstaunlicher, als sie, wie auch jeder der vorangegangenen Eingliederungsversuche, in die Zeit des Liberalismus fiel, der dem Staat bei der Beschäftigung mit wirtschaftlichen Fragen verhältnismäßig enge Schranken auferlegte, so daß man von der sog. "Nachtwächterrolle" des Staates sprach.

Die folgende Abhandlung möchte dazu beitragen, die Hintergründe für den häufigen Wechsel der Behördenstruktur aufzuzeigen, wobei die Vorgänge im Jahre 1848 besondere Beachtung verdienen. Um ein vollständiges Bild entstehen zu lassen, wäre es unumgänglich gewesen, die Akten des ehemaligen Geheimen Preußischen Staatsarchivs heranzuziehen. Es muß außerordentlich bedauert werden, daß dies im augenblicklichen Zeitpunkt nicht möglich ist. Das Deutsche Zentralarchiv in Merseburg, wohin das in Frage kommende Aktenmaterial während des Krieges verlagert worden war, teilte auf zweimalige Anfrage mit, daß eine Ausleihe der Akten nach der Bundesrepublik noch nicht in Betracht komme. Eine Einsicht an Ort und Stelle werde erst nach 1962 möglich sein. Im Übrigen würden die Akten im Zentralarchiv zur Zeit selbst benötigt. Diese Antwort ist umso betrüblicher, als in einigen Fällen feststeht, daß gewisse, anderweitig nicht veröffentlichte Briefe und Denkschriften wertvolle Hinweise über die Motive der wechselnden Zugehörigkeit der Wirtschaftsverwaltung zu den verschiedenen Ressorts enthalten. Ferner bekundet Waldmann 1), daß der im Deutschen Zentralarchiv in Merseburg lagernde Aktenbestand betreffend das Ministerium für Handel und Gewerbe "sehr bedeutend und auch so umfangreich wie kaum ein anderer Bestand" sei.

Nachdem auf ein umfassendes Quellenstudium verzichtet werden mußte, konnten nur Druckwerke als Unterlage verwendet werden. Das zur Zeit nicht zu-

---

1) Waldmann, Das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe, in den Archivmitteilungen 5. Jahrgang, Heft 2 Seite 2

gängliche Material ist jedoch stellenweise von Treitschke 2) berücksichtigt worden. Auch wurden im vorigen Jahrhundert nicht selten die Beweggründe, die zum Erlaß einer Organisationsnorm geführt haben, selbst in die Norm aufgenommen. Es verbot sich aber, aus vereinzelten Andeutungen und Vermutungen grundlegende Schlüsse zu ziehen. Dafür liegen die Gründe, die hier aufgedeckt werden sollen, zu sehr im persönlichen und politischen Bereich.

2) Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert

Die vorliegende Arbeit geht auf eine Anregung von Herrn Professor Dr. Hermann KRAUSE zurück. Ich möchte ihm auch an dieser Stelle für seine wertvollen Hinweise und die verständnisvolle Förderung besonders danken.

Mein Dank gilt ferner der Industrie- und Handelskammer Wuppertal-Elberfeld, welche mir einige sonst nicht zugängliche Jahresberichte zur Einsicht überließ, sowie der Industrie- und Handelskammer Düsseldorf für die Überlassung einer Festschrift anläßlich ihres 125-jährigen Bestehens.

EINLEITUNG

GESCHICHTLICHER RÜCKBLICK
DIE ENTWICKLUNG DER WIRTSCHAFTSVERWALTUNG BIS ZUM JAHRE 1808

Ehe auf die Veränderungen nach dem Jahre 1808 eingegangen werden soll, scheint ein historischer Rückblick auf die oberste preußische Wirtschaftsverwaltung bis zu den Stein-Hardenbergischen Reformen angebracht. Dies rechtfertigt sich aus der Tatsache, daß gerade die Handels- und Gewerbeangelegenheiten im Gegensatz zu anderen Zweigen der inneren Landesverwaltung am frühesten ihre selbständige und ausschließliche Verwaltung in einer eigenen Fachbehörde gefunden hatten.

I. DIE ZEIT BIS ZUR BILDUNG DES GENERAL-DIREKTORIUMS

1) DER GEHEIME STAATSRAT

Durch die Geheime Ratsordnung vom 25.12.1604 erhielten die preußisch-brandenburgischen Lande die erste feste Organisation der gesamten obersten Verwaltung. Als höchste Staatsbehörde trat der Geheime Staatsrat ins Leben, dessen Hauptaufgabe die oberste Aufsicht und Leitung der Staatsverwaltung und die Beratung des Regenten war 3). Zu dem ihm übertragenen "nervus rerum gerendarum" (§ 7 der Geheimen Ratsordnung 4) gehörten insbesondere auch die Handels- und Gewerbefragen. Kurfürst Joachim Friedrich hatte schon als Administrator von Magdeburg sein Augenmerk vornehmlich auf den inneren Handelsverkehr, besonders auf die Schiffbarmachung der Flüsse gerichtet 5). In der Mark Brandenburg war in dieser Hinsicht noch recht wenig geschehen. Deshalb hieß es in § 8 der Ratsordnung, es sei "Unser Will und Meinung, daß Unsere Geheimen Räte ohne Verzug ... darauf gedenken, wie das Land wieder zu Handlungen und Aufnahme gebracht, die Waaren, so im Lande sind, als Getreide, Wollen und dergleichen, den Einwohnern selbst zum Besten, recht verhandelt, die ... Schiffahrten ... geöffnet, neue Handthierungen angerichtet, und in summa in Gemein dahin getrachtet werde, daß das Land in Aufnahme komme". Damit wurde die oberste Landesbehörde mit den Fragen von Gewerbe und Handel befaßt. Innerhalb des Gremiums der Geheimen Staatsräte erfolgte noch keine Verteilung der verschiedenen Aufgabengebiete auf eine bestimmte Person oder Personengruppe. Es war eine ausschließlich kollegiale Beratung im Plenum vorgesehen 6). Im normalen Geschäftsgang wurde jede eingehende

3) Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Seite 84

4) Vollständiger Abdruck der Geheimen Ratsordnung bei Cosmar-Klaproth, Der Königlich-Preußische und Kurfürstlich-Brandenburgische Geheime Staatsrat, Seite 299 ff.

5) Cosmar-Klaproth, a.a.O., Seite 88

6) Volk, Geschichte und Darlegung des Organismus der preußischen Behörden, Seite 33 f.

Sache im Kollegium vorgelesen, sogleich beraten und beschlossen. Auf diese Weise wurden zwar alle Mitglieder mit jeder Frage befaßt. Aber eine besonders gründliche Information und Vorbereitung für die Abstimmung war kaum möglich. Bald zeigte sich der Nachteil aller Kollegialbehörden: es ergingen oft übereilte und wenig sachgemäße Beschlüsse. Auch wurde das Gefühl der Verantwortlichkeit jedes einzelnen Rates geschwächt, weil er nie eine Sache allein zu bearbeiten hatte und damit der Gefahr, für einen unzutreffenden Beschluß persönlich haftbar gemacht zu werden, nicht ausgesetzt war 7).

Das Fehlen jeglicher Departementsbildung ist aber eher der noch relativ einfachen Verwaltung sowie dem Mangel an Erfahrung und Einblick in die Vorzüge einer Arbeitsteilung als einem vorher genau überlegten Plane zuzuschreiben 8).

Eine Gliederung des Geheimen Staatsrats in verschiedene Abteilungen mit abgegrenzten Kompetenzen ist zwar schon unter Johann Sigismund eingeleitet worden 9). Eine wirkliche Reorganisation in diesem Sinne erfolgte jedoch erst durch den Großen Kurfürsten mit der neuen Geheimen Ratsordnung vom 4.12.1651 10). Es wurden damals 19 Departements gebildet. Mit Ausnahme des einzigen Fachressorts für Post-, Regal- und Judensachen waren alle übrigen Abteilungen regional begrenzt, das heißt die Tätigkeit eines Departements beschränkte sich auf eine bestimmte Provinz, erfaßte aber bezüglich dieser die gesamte Verwaltung. Für die Verwaltung der Handels- und Gewerbeangelegenheiten ergab sich eine Änderung insoweit, als nunmehr jedes Provinzialdepartement für die in sein Gebiet einschlägigen Fälle hinsichtlich der Bearbeitung und Vorbereitung des Beschlusses im Plenum zuständig war. Eine Aufgabenverteilung innerhalb der einzelnen Departements wurde noch nicht vorgenommen. Bezüglich der Handels- und Gewerbesachen wäre man auch gar nicht auf diesen Gedanken gekommen. Dieses Gebiet wurde noch nicht als ein Verwaltungsbereich angesehen, der wegen seiner besonderen Natur eine besondere Organisation verlange. Alle auf die Wirtschaft bezogenen staatlichen Handlungen fielen unter den Begriff der Polizei, der den gesamten Komplex der inneren Verwaltung im heutigen Sinne umfaßte 11). Im Gegensatz zur Sicherheitspolizei erschien diese Tätigkeit als sogenannte Wohlfahrtspolizei, da von Handel und Gewerbe das Wohl der Untertanen abhing 12).

---

7) Kühn, Die Ressortverhältnisse des preußischen Geheimen Staatsrats bis in das 18. Jahrhundert, in der Zeitschrift für Preußische Geschichte und Landeskunde, 8. Jahrgang Seite 141 ff, hier S. 159

8) Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums, Band II, Seite 30

9) Cosmar-Klaproth, a.a.O., Seite 113

10) Vollständiger Abdruck bei Isaacsohn, a.a.O., Band II, Beilage 1 Seite 358 ff; desgleichen bei Altmann, Ausgewählte Urkunden zur brandenburgisch-preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Band I Seite 73 ff.

11) von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, S. 186 f.

12) Schulze-Gaevernitz, Das Preußische Staatsrecht, Band II, Seite 300

Eine rein gegenständliche Departementseinteilung wäre zu dieser Zeit auch noch nicht möglich gewesen. Die landesherrlichen Befugnisse beruhten auf Grund der verschiedenartigen Stellung des Kurfürsten in den jeweiligen Landesteilen auf so mannigfaltigen Grundlagen, daß z.B. die Sachen der inneren Landesverwaltung in Halberstadt und Minden ganz anders zu behandeln waren als in der Neumark oder in Pommern 13). Bei einer nach sachlichen Gesichtspunkten eingerichteten Zentralbehörde hätte sich jede Abteilung mit den allerverschiedensten lokalen und rechtlichen Verhältnissen auseinandersetzen müssen.

Eine erste Absonderung der Handels- und Gewerbeverwaltung von den übrigen Verwaltungszweigen scheint sich im November 1659 angebahnt zu haben, als der Große Kurfürst den Kurmärkischen Kammerpräsidenten von Canstein zum Leiter eines "Commerz- und Industrie-Departements" ernannte 14). Bestimmte Motive hierfür sind nicht ersichtlich. Friedrich Wilhelm verfocht nicht eine derart intensive Wirtschaftspolitik, als daß deren Maßnahmen nicht mehr mit der herkömmlichen Verwaltungsorganisation hätten bewältigt werden können 15). Folgende Erklärung ist denkbar. Die Kurmark war ein Gebiet, das für den Handel und die Gewerbe auf Grund der schon damals bestehenden Wollfabrikation 16) besonders bedeutsam war 17). Der Chef der Amtskammer dieser Provinz mußte also mit wirtschaftlichen Fragen besonders vertraut sein. Übertrug man ihm auf Grund seiner Fachkenntnisse die Handels- und Gewerbeangelegenheiten des ganzen Landes zur Vorbearbeitung, so mußte die Einheitlichkeit und der sachliche Wert der Entscheidungen der Zentralbehörde steigen. Wenn Isaacsohn 18) von einem eigenen "Commerz- und Industrie-Departement" spricht, so ist das wohl nicht ganz wörtlich zu nehmen. Ein selbständiges Departement im Sinne einer Behörde hat zu dieser Zeit noch nicht bestanden. Cosmar-Klaproth 19) und auch Isaacsohn 20) erwähnen, daß erst 1713 unter Friedrich Wilhelm I. ein besonderes Departement für das Kommerz- und Manufakturwesen beabsichtigt war. Von der Auflösung oder Übernahme eines schon vorher bestehenden Departements dieser Art ist nirgends die Rede. Isaacsohn wertet den Auftrag an von Canstein auch selbst nur als eine Erweiterung der Funktionen des Präsidenten der Kurmärkischen Amtskammer 21). Unter Wahrnehmung der Handels- und Gewerbeangelegenheiten war dabei eine gutachtliche und vorbereitende Tätigkeit zu verstehen. Die Beschlußfassung oblag dem Geheimen Rat, die letzte Entscheidung verblieb dem Kurfürsten 22).

13) Kühn, a.a.O., Seite 162
14) Isaacsohn, a.a.O., Band II Seite 123
15) Stadelmann, Preußens Könige in ihrer Tätigkeit für die Landeskultur, Band I Seite 26
16) Preuß, Friedrich der Große, Band I Seite 286
17) Isaacsohn, a.a.O., Band III Seite 139
18) Isaacsohn,a.a.O., Band II, Seite 123
19) Cosmar-Klaproth, a.a.O., Seite 229 - siehe aber unten im Text bei Anmerkung 29)
20) Isaacsohn, a.a.O., Band III Seite 140 f
21) Isaacsohn, a.a.O., Band II, Seite 123
22) §§ 6 und 7 der Geheimen Ratsordnung

2) GENERALKRIEGSKOMMISSARIAT UND GENERALFINANZDIREKTORIUM

a) Das Generalkriegskommissariat

Die Unterhaltung und vor allem die Vergrößerung der Armee war immer mehr zum Mittelpunkt der staatlichen Tätigkeit geworden 23). Das mit diesen Aufgaben betraute Oberkriegskommissariat wurde deshalb durch den Erlaß vom 7.3.1712 zu einer unmittelbar dem König unterstellten Behörde umgestaltet 24). Unter der neuen Bezeichnung "Generalkriegskommissariat" erhielt es nicht nur die Verwaltung der militärischen Angelegenheiten und der den militärischen Zwecken dienenden Steuern übertragen. Es sollte ganz besonders dafür sorgen, daß die Steuerfähigkeit der Untertanen sich unausgesetzt vergrößere, um durch die so vermehrten Staatseinnahmen den Heeresaufbau finanzieren zu können. Unter diesem Rechtstitel hat das Kommissariat im Laufe der Jahre praktisch die gesamte innere Verwaltung an sich gerissen 25). So unterstand ihm bald neben der Militär- und Steuerverwaltung die gesamte städtische Verwaltung und damit auch die Handels- und Gewerbeangelegenheiten, da auf dem Lande noch kaum Gewerbe getrieben wurde.

Friedrich Wilhelm I. lag nichts mehr am Herzen als die Förderung von Handel und Gewerbe. Durch Schutzzölle, Exportverbote für Roherzeugnisse, Einführung von unbekannten Industriezweigen 26), Neubau von Fabriken und die Ansiedlung von Facharbeitern suchte er die Entwicklung der inländischen Wirtschaft mit allen Mitteln voranzutreiben. Dies geschah aber ausschließlich zu dem einen Zwecke, die Macht der Krone und Armee zu festigen. Die Durchführung seines Entwicklungsprogramms wollte der König nicht allein dem Generalkriegskommissariat überlassen. Er gedachte hierfür eine Fachbehörde zu errichten, das Kommerz- und Fabrikendepartement 27). Dieses sollte aber keine völlige Selbständigkeit besitzen, sondern dem Kommissariat unterstellt werden. Als Leiter hatte der König Johannes Andreas Kraut ausersehen, einen selbständigen Fabrikanten und einen jener wenigen Männer, die die Bedeutung einer vom Ausland unabhängigen autonomen Wirtschaft erkannten. Kraut lehnte anfangs ab, da er nicht unter der Aufsicht des Generalkriegskommissariats arbeiten wollte. Er verlangte vollständige Aktionsfreiheit und die eigentliche Leitung des Handels- und Gewerbewesens. Daß der König - vielleicht das einzige Mal während seiner Regierungszeit - diese vollkommene Unabhängigkeit zugestand 28), wirft ein treffendes Licht auf die der

---

23) Schmoller, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Seite 88
24) AB Band I Nr. 61
25) Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Seite 123
26) Industrie bedeutete damals jede Art von Tätigkeit
27) Isaacsohn, a.a.O., Band III Seite 140
28) Isaacsohn, a.a.O., Band III Seite 141

Wirtschaftsförderung beigelegte Vordringlichkeit. Ob damit 1713 wirklich ein eigenes Departement für das Kommerz- und Manufakturwesen errichtet wurde 29), ist sehr fraglich. Es scheint, als ob der König hiervon auf Grund der Forderungen von Kraut abgesehen und statt dessen diesen Unternehmer mit dem Sonderauftrag, Fabriken zu gründen, und mit weitreichenden persönlichen Vollmachten ausgestattet hätte. Es fehlte das für eine Behörde notwendige institutionelle Gefüge. Von dem Recht, ein besonderes Fachkollegium einzurichten, hat Kraut überhaupt nicht Gebrauch gemacht 30).

b) Das Generalfinanzdirektorium

Durch die Verordnung vom 27. 3. 1713 31) wurde an Stelle der obersten Kammer- und Regalbehörden in den einzelnen Provinzen eine Zentralbehörde für den gesamten Staat, das Generalfinanzdirektorium geschaffen. Hier fand auch die Verwaltung des Salz- und Bergwerkwesens ihren Platz. Diese beiden Wirtschaftszweige unterstanden der Kammeralverwaltung, weil es sich um staatseigene Monopolbetriebe handelte oder um sog. regalia minora, die dritten Personen zur Ausnutzung übertragen waren.

In dem Generalfinanzdirektorium ist auch das erst durch die Ordnung vom 17. 3. 1698 32) gegründete Oberdomänendirektorium aufgegangen 33). Dessen Tätigkeit hatte nicht zuletzt darin bestanden, auf "die Commercien, das Saltzwesen, Bergwerke ... fleissig Acht (zu) haben, was derwegen aus den Provinzien oder auch von anderen Orten her berichtet oder sonst an Uns gebracht wird, fleißig (zu) überlegen, Uns davon mit Beifügung ihres unterthänigsten pflichtgemäßen Gutachtens (zu) referieren, auch was Wir darauf resolviren werden zur Ausfertigung (zu) bringen und (zu) revidiren" 34).

II. ZEIT DES GENERALDIREKTORIUMS

1) DAS GENERALDIREKTORIUM BIS 1740

Zwischen dem Generalkriegskommissariat und dem Generalfinanzdirektorium war es gleich zu Beginn zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten gekommen 35). Beide Behörden, in denen sich die städtischen und die ländlichen Interessen gegen-

29) Cosmar-Klaproth, a. a. O., Seite 229
30) Isaacsohn, a. a. O., Band III Seite 141
31) AB Band I Nr. 123
32) Isaacsohn, a. a. O., Band II Seite 290
33) Fischbach, Historische Beiträge, Teil III Band I Seite 123
34) Isaacsohn, a. a. O., Band II Seite 290 Anmerk. 2
35) AB Band I Seite 116; Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Seite 173

über standen, versuchten ihren Machtbereich immer weiter auszudehnen. Schließlich nahmen sie die Zuständigkeit in allen Polizei- und Finanzsachen gemeinsam in Anspruch. Gewerbe- und handelspolitische Ziele ließen sich aber nur durchführen, wenn die zwei Behörden das Gleiche wollten und dem Ressortegoismus ein Ende gesetzt wurde. Nachdem die Händel andauerten, beschloß Friedrich Wilhelm I. die Aufhebung oder besser die Verschmelzung des Generalkriegskommissariats und des Generalfinanzdirektoriums. In dem Notifikationspatent über die Errichtung des General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium, kurz Generaldirektorium vom 24.1.1723 36) übertrug der König der neuen Zentralbehörde die gesamte innere Landesverwaltung. Dabei wurde ihr ausdrücklich die Förderung von Handel, Ackerbau und Industrie aufgegeben. Kraut wurde Leiter des 3. Departements für die Kurmark, Magdeburg und Halberstadt, also eines Gebietes, das für Handel und Industrie besonders wichtig war und in dem er nun sein Entwicklungsprogramm weiterführen konnte. Die eigentliche Verwaltung der Handels- und Gewerbeangelegenheiten oblag mit geringen Ausnahmen den vier Provinzialdepartements, und zwar für ihren jeweiligen regionalen Bereich. Eine einheitliche Verwaltung für den Gesamtstaat scheiterte noch an der Verschiedenheit der provinziellen Institutionen 37) und auch an der Uneinheitlichkeit des sachlichen Rechts. Der Begriff der gesamtstaatlichen Handels-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik war der damaligen territorialen Auffassung noch fremd. Wirtschaftliche Einheit war die Provinz. Die Geschäftsverteilung nach geographischen Gesichtspunkten zeigte auch noch keine nachteiligen Folgen, da die Provinzialministerien ihren Sitz in Berlin hatten und fast alle Angelegenheiten durch Kollegialbeschluß im Plenum erledigt wurden. Dadurch konnte die Einheit der Verwaltung und die Befolgung gemeinsamer Grundsätze in allen Teilen des Landes sichergestellt werden.

2) DAS 5. DEPARTEMENT DES GENERALDIREKTORIUMS FÜR HANDELS-, GEWERBE- UND VERKEHRSANGELEGENHEITEN

Im Laufe der Zeit war der Geschäftsanfall bei den Behörden immer größer geworden. Hatte dies einst zur Auflösung des Geheimen Staatsrats in die Spezialressorts Generaldirektorium, Justizministerium und Königliches Kabinett geführt, so stand jetzt das Generaldirektorium dem gleichen Problem gegenüber. Sein Wirkungskreis umfaßte ja die gesamte innere Staatsverwaltung. Insbesondere war das erwähnte 3. Departement, das hinsichtlich der Handels- und Gewerbeverwaltung das wichtigste und verantwortungsvollste Ressort darstellte, der steigenden Arbeitsflut nicht mehr gewachsen 38). Friedrich II. benötigte aber für die Durchführung seiner merkantilistischen Politik großen Stils 39) ein umsichtiges, zuverlässiges

36) Mylius C.C.M. Tom. VI Sect. 2, Nr. 153
37) Schmoller, a.a.O., Seite 137
38) AB Band VI Teil 1 Seite 163
39) Siehe Preuß, Friedrich der Große, Seite 285 f.

und schnell arbeitendes Behördeninstrument. Es wurden ferner auch die Nachteile sichtbar, die sich aus der allzu fiskalisch und landwirtschaftlich ausgerichteten Verwaltung des Generaldirektoriums ergaben 40). Die Errichtung eines Realdepartements statt der bisherigen provinziellen Aufteilung entsprach deshalb einem dringenden Bedürfnis 41).

Aus diesem Grunde erging kurz nach dem Regierungswechsel die Instruktion vom 27.4.1740, durch welche das 5. Departement "von Commercien- und Manufaktursachen bei Dero Generaldirektorio" ins Leben gerufen wurde 42). Bisher, hieß es in der Einleitung, sei "der Punkt des Commercii nicht mit der zu einer so wichtigen Sache nötigen Attention traktieret worden". Für Preußen beginnt damit die fachmännische Spezialisierung der Verwaltungsarbeit: das 5. Departement war die erste reine Fachabteilung auf dem Gebiet der inneren Verwaltung. Es handelte sich aber noch nicht um eine selbständige Behörde. Die Entscheidungsgewalt ruhte nach wie vor im Plenum des Generaldirektoriums, dessen Beschlüsse das Departement zunächst nur vorzubereiten und auszuführen hatte. Die Neuerung blieb ein Einzelfall und bedeutete nicht den Anfang einer systematischen Reorganisation 43). Friedrich II. hielt am Provinzialprinzip fest: "alle Behörden in demselben Sinne regieren würde heißen, sie (die Provinzen) guten Muts zu ruinieren" 44). In der Instruktion von 1740 äußerte sich aber das autokratische Streben Friedrich II. nach Zentralisation der Verwaltung 45), die mit der überlieferten Ordnung des Generaldirektoriums nicht zu erreichen war.

Dem Chef des 5. Departements waren drei Aufgaben übertragen worden: "1) die jetzigen Manufakturen im Lande zu verbessern; 2) die Manufakturen, so darin noch fehlen, einzuführen, und 3) so viele Fremde von allerhand Conditiones, Charakter und Gattung in das Land zu ziehen, als sich nur immer tun lassen will" 46). Soweit es sich nicht um dererlei Förderungsmaßnahmen handelte, sollte die laufende Verwaltung der in Brandenburg-Preußen bereits heimischen Gewerbe nicht in das Ressort der neuen Wirtschaftsabteilung fallen. Diese Aufgaben oblagen auch weiterhin den neben dem 5. Departement bestehenden vier Provinzialdepartements. Diese Aufsplitterung einer einheitlichen Verwaltungsmaterie bereitete in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Bereits am 5.1.1741 tagte in Berlin eine Konferenz der dirigierenden Minister des Generaldirektoriums, um über eine Abgrenzung des Geschäftskreises des 5. Departements gegenüber den Provinzialdepartements Klar-

---

40) Facius, Staat und Wirtschaft, Seite 185 f.
41) Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Band III Seite 188
42) AB Band VI Teil 2 Nr. 20
43) Hausherr, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung, Seite 128
44) Ranke, Neun Bücher preußischer Geschichte, Band III Seite 406
45) Schmoller, a.a.O., Seite 139
46) § 1 der Instruktion vom 27.4.1740

heit zu schaffen 47). Ihr folgte in der Kabinetts-Ordre vom 13.2.1741 eine königliche Erklärung über den Umfang der Befugnisse des 5. Departements 48). Danach verblieb es noch bei der durch die Instruktion von 1740 getroffenen Unterscheidung zwischen den schon vorhandenen Gewerben und denjenigen, die erst eingeführt werden sollten, sowie ihrer getrennten Verwaltung. Der Minister Marschall als Leiter der Fachabteilung wies wiederholt auf die Schwierigkeiten hin, die seine unglücklich abgegrenzte Kompetenz für eine prompte und reibungslose Geschäftsführung mit sich bringen müsse und erzielte durch die Kabinetts-Ordre vom 16.3.1747 49) eine rationellere Grenze zwischen der eigenen Zuständigkeit und der seiner Ministerkollegen. Nunmehr sollten alle generellen Angelegenheiten sowie die mehrere Departements betreffenden Sachen von Marschall allein erledigt werden, während den Departementsministern nur die unmittelbare Provinzialverwaltung verblieb.

Gegenüber der Instruktion von 1740, die in § 7 noch eine streng kollegialische Beschlußfassung durch das Plenum des Generaldirektoriums vorgeschrieben hatte, zeichnete sich jetzt eine Tendenz ab, die auf eine freiere und selbständigere Stellung des Chefs des 5. Departements hinzielte. Die Masse der täglichen Geschäfte hatte die Kollegialentscheidung fast unmöglich gemacht und notgedrungen zu einer ausschließlichen Erledigung durch den Departementsminister geführt. Auf dieser Linie lag auch die Instruktion vom 20.5.1748 50). Für jeden der vier Provinzialminister bestätigte sie die solidarische Verantwortlichkeit für alle in den Provinzen vorkommenden Sachen. Der Minister des 5. Departements dagegen wurde für allein entscheidungsbefugt und allein verantwortlich erklärt, wenngleich er die mehrere Landesteile berührenden "affaires" wenigstens noch im Plenum vortragen mußte. Auch bei der Besetzung der Ratsstellen besaß er nunmehr im Gegensatz zu seinen Kollegen ein alleiniges Vorschlagsrecht.

Diese bewußte Sonderstellung des Departements für Handels- und Manufakturs achen beruhte auf der Erkenntnis, daß die schwierige Aufgabe der Kolonisation, des Aufbaus und der Fortentwicklung der preußischen Wirtschaft im Sinne Friedrich II. nur von einer nach allen Seiten hin unbeengten Stelle aus gelöst werden konnte. Von einer vielköpfigen Versammlung wie dem Generaldirektorium erwartete der König sowieso keine weisen Beschlüsse. Nach dem Tode des Ministers Marschall im Dezember 1749 verzichtete er sogar auf die Neubesetzung des Ministerpostens und behielt sich selbst die eigentliche Leitung des 5. Departements vor. Nur zum Chef der Exekutive wurde ein Wirklicher Geheimer Finanzrat bestellt. Man kann sagen, Friedrich II. ist nun sein eigener Handels- und Gewerbe-

47) AB Band VI Teil 2 Nr. 93
48) AB Band VI Teil 2 Nr. 100
49) Isaacsohn a.a.O., Band III Seite 244
50) AB Band VII Seite 572 ff.

minister gewesen 51). Der im Grunde ministerlose Zustand scheint sich aber nicht sehr bewährt zu haben. Das unbestimmte Verhältnis zwischen dem Wirklichen Geheimen Rat Fäsch einerseits und den anderen Geheimen Räten seines Departements sowie den Provinzialministern andererseits gab zu ständigen Reibereien Anlaß. Der Einflußbereich des 5. Departements mußte immer wieder klargestellt werden, was regelmäßig mit seiner Ausdehnung verbunden war. So hieß es in der Kabinetts-Ordre vom 5.8.1750 52), daß über alle bei anderen Abteilungen des Generaldirektoriums einlaufenden Angelegenheiten, die nur einigermaßen in die Handels- und Fabrikenverwaltung einschlagen, der Wirkliche Geheime Rat Fäsch gehörig zu unterrichten und seine Ansicht einzuholen sei. Ebenso befahl die Kabinetts-Ordre vom 30.10.1751 53), daß "nicht das geringste aller Commercien-, Fabriken- und Manufaktursachen" ohne die Zuziehung und Begutachtung von Fäsch erledigt werden dürfe.

Schließlich wurde im Jahre 1764 wieder ein neuer Minister für das Handels- und Manufakturdepartement ernannt. Damit gedachte der König aber nicht, diesen ihm besonders wichtig erscheinenden Verwaltungszweig einem Ressortchef zur selbständigen Leitung zu übertragen. Die Initiative und Gestaltung einer zielbewußten Wirtschaftspolitik ist zu aller Zeit von Friedrich II. selbst ausgegangen. Während seiner Regierung besaßen die Minister nur eine sehr bescheidene eigene Verfügungs- und Entscheidungsgewalt, die sich auf Bagatellfälle der laufenden Verwaltung beschränkte. Sie traten nicht als Vertreter eigener Ideen und Programme auf, sondern waren nur Vollstreckungsorgane der königlichen Anordnungen, deren Ausführung bis ins Einzelne der unerbittlich strengen persönlichen Kontrolle des Monarchen unterstand 54).

Die organisatorische Stellung der Kommerzialverwaltung erfuhr bald eine Veränderung. Sie löste sich endgültig aus der kollegialen Solidarität mit den Provinzialdepartements heraus. Mit der Kabinetts-Ordre vom 24.12.1767 55) ordnete der König an, daß künftig alle Manufaktur- und Fabrikensachen vom 5. Departement allein und ohne jegliche An- und Rückfrage bei den anderen Abteilungen zu erledigen seien und nicht mehr vor das Plenum des Generaldirektoriums gelangen sollen. Damit hatte sich die Behörde für die Kommerzien- und Manufaktursachen, deren Gründung als Sachdepartement schon 1740 den Rahmen des auf provinzieller Zuständigkeit aufbauenden Generaldirektoriums gesprengt hatte, zu einer selbständigen Zentralinstanz entwickelt.

---

51) Hintze, Geist und Epochen der preußischen Geschichte, Seite 567

52) AB Band IX Seite 34

53) AB Band IX Seite 267

54) Stadelmann, Preußens Könige in ihrer Tätigkeit für die Landeskultur, Band III Seite 2; auch Preuß a.a.O., Band I Seite 348

55) AB Seidenindustrie Band I Seite 590

3) DAS BERGWERKS- UND HÜTTENDEPARTEMENT

Durch die Kabinetts-Ordre vom 9.5.1768 56) wurden auch die Bergwerks- und Hüttensachen in einer unabhängigen Immediatbehörde zusammengefaßt. Friedrich der Große hatte sich dazu wegen des "höchst mißfälligst" wahrgenommenen Verfalls der mit großen Kosten angelegten Hüttenwerke entschlossen. Ein vom König eingeholtes Gutachten kam zu dem Schluß, daß eine einheitliche Leitung dieses Ressorts sowie eine scharfe Kontrolle der unteren Beamten erforderlich sei, um wieder Ordnung in die Verwaltung zu bringen. Eine neue, zusätzliche Behörde wurde aber nicht eingerichtet. Sämtliche Bergwerke und Hüttenwerke vertraute der König dem dirigierenden Minister des 3. Departements, von Hagen, "privative" an. Alle einschlägigen Sachen sollten fortan unter Ausschluß des Plenums des Generaldirektoriums nur noch in dessen Departement bearbeitet werden, das den Namen "Bergwerks- und Hüttendepartement" erhielt. Ebenso wie die Einrichtung des 5. Departements im Jahre 1740 ist auch die Zentralisierung der Hüttenangelegenheiten nicht als teilweise Verwirklichung eines neuen, planvollen Realsystems anzusehen. Es handelte sich um zeitbedingte und aus Zweckmäßigkeitsgründen vorgenommene Anbauten an den überlieferten Organismus des Generaldirektoriums. Wo Friedrich II. die Möglichkeit sah, durch eine Änderung der Behördenstruktur einem bestimmten Verwaltungszweig die gewünschte Förderung zukommen zu lassen, oder Mißstände zu beseitigen, scheute er vor einer die Verfassung des Generaldirektoriums durchlöchernden Maßnahme nicht zurück. Aber grundsätzlich blieb er dem Provinzialprinzip treu: die neuerworbene Provinz Schlesien wurde einem eigenen Provinzialminister unterstellt; nur die dortigen Berg- und Hüttenbetriebe unterlagen der Zuständigkeit des betreffenden Fachdepartements 57).

4) DIE REORGANISATION DES GENERALDIREKTORIUMS UNTER FRIEDRICH WILHELM II. 58)

a) Wiederherstellung der alten Verfassung

Daß das Nebeneinander von kollegialer Behörde und selbständigen Departements in der obersten Verwaltungsstufe auf die Dauer nicht bestehen bleiben konnte, war einleuchtend. Unter den Ministern bestand in Ressortfragen dauernder Zwiespalt, und die Verwirrung nach Außen mußte umso größer sein, als die verschiedenen Departements ihre oft widersprechenden Anordnungen sämtliche unter

56) AB Band XIV Seite 478

57) AB Band XIV Seite 621, Kabinetts-Ordre vom 1.2.1769

58) vgl. Ruppel-Kuhfuß, Das Generaldirektorium unter der Regierung Friedrich Wilhelm II.; ferner Raumer, das Generaldirektorium, in dem Historischen Taschenbuch 1836, Seite 400-427(423 ff)

dem Namen des Generaldirektoriums erließen. Nur durch die starke Hand eines Monarchen, der allein die notwendige Übersicht besaß und der persönlich lenkend in die Geschäfte eingriff, konnte die Staatsverwaltung noch zusammengehalten werden. Der enorme Aufwand an Energie und Arbeitseifer, der damit verbunden war, lag dem schwächeren Nachfolger Friedrich II. keineswegs. In Einsicht seiner geringeren Fähigkeiten wollte Friedrich Wilhelm II. wieder die Klarheit und Einfachheit der Verwaltungsordnung herstellen, wie sie in den Anfängen des Generaldirektoriums bestanden hatte. Dazu mußte insbesondere die Departementssouveränität der Fachressorts gebrochen und für deren Aufgaben die kollegialische Geschäftsbehandlung im Generaldirektorium wieder eingeführt werden. Die Instruktion vom 28.11.1786 59) betraf deshalb vorwiegend die Departements für Kommerzien- und Manufaktursachen sowie für Bergwerks- und Hüttenangelegenheiten. Alle diesbezüglichen Geschäfte sollten von nun an in pleno vorgetragen und gemeinschaftlich bearbeitet werden, "damit nicht durch einseitiges Verfahren ... abgesonderter Departements in Angelegenheiten, welche auf das allgemeine Interesse des Staates und der Untertanen, oder auf das besondere Verhältnis dieser oder jener Provinz ... Einfluß und Bedeutung haben, dem wahren Endzwecke der Staatswirtschaft und des Dienstes Nachteil und Schaden zugezogen werde". Nur das sog. kleine Maniement, d.h. "die kleinen Sachen, so nicht viel bedeuten", blieben jedem Minister zur alleinigen Erledigung, "ohne damit das ganze Collegium zu beschweren und die Zeit ohne Noth zu verderben". Durch diese Anordnungen wurde die selbständige Stellung des 5. Departements als einer dem König unmittelbar unterstellten Zentralbehörde beseitigt. Doch war damit keine geringere Bewertung der wirtschaftlichen Betätigung verbunden. Die Instruktion befahl dem Generaldirektorium ausdrücklich, "die Aufnahme des Commercii und der Fabriken und Manufakturen ... sich auf das ernstlichste angelegen seyn zu lassen und vornehmlich den Absatz einländischer Producte und Waaren außer Landes ... zu begünstigen" sowie "mit angestrengtester Sorgfalt zu bewürken: die Vermehrung und Verbesserung der einländischen Producte".

So wohlgemeint die Reform von 1786 auch war, sie war eine Reform nach rückwärts. Für die damalige Wirtschaftsverwaltung erwies sie sich als undurchführbar. Die Erweiterung des Staates auf das Zweieinhalbfache seines Umfanges und mehr als das Doppelte seiner Einwohnerzahl, die intensivere Staatstätigkeit und nicht zuletzt die Fortentwicklung von Handel und Gewerbe ließen ein Zurückgreifen auf die zerbrochenen Grundsätze der Zeit Friedrich Wilhelm I. nicht mehr zu. Der Gedanke der Eingliederung aller Ressorts in eine Immediatbehörde und die Idee der Gesamtverantwortlichkeit mußte zum formalen Schema werden, weil Territorial- und Realsystem nebeneinander fortbestanden und der einzelne Minister die Summe der Geschäfte sämtlicher Abteilungen schlechterdings nicht mehr

59) Abgedruckt bei Philippson, Band II Seite 307 ff sowie bei Stadelmann, Band III Seite 125 ff.

übersehen konnte. Dem 5. Departement blieb praktisch keine andere Wahl, als unter Umgehung des Plenums an seiner bisher geübten Selbständigkeit festzuhalten, wollte es der von ihm geforderten Arbeit Herr werden.

b) Das Kombinierte Departement

Die Wirtschaftspolitik der nachfriderizianischen Zeit war die "extremste Zuspitzung des Merkantilsystems" 60). Der Sinn aller wirtschaftlichen Betätigung bestand darin, zur Erhöhung der Staatseinkünfte beizutragen, "den Gewinn der Nation an Reichtum zu vermehren" 61). Insbesondere war der Außenhandel dazu bestimmt, durch den Absatz einheimischer Erzeugnisse "gegen baares Geld zur Bereicherung des Staates" mitzuwirken, wie es in der Instruktion von 1786 (Abschnitt 30) hieß. Die streng fiskalische Betrachtungsweise führte zu einer organisatorischen Vereinigung des 5. Departements für Handels- und Fabrikensachen mit der Steuerverwaltung, nachdem schon zuvor beide Zweige durch Personalunion verbunden gewesen waren. Durch die Instruktion vom 21.1.1787 62) wurde das "General-Fabriken- und Kommerzial-, wie auch Akzise- und Zolldepartement des Generaldirektorii" errichtet, das in abgekürzter Form als das "Kombinierte Departement" bezeichnet wurde. Der Vorschlag war von dem Geheimen Finanzrat von Beyer ausgegangen, der noch vollständig auf dem Boden der staatlichen Bevormundung des Handels stand 63). Unterstützung hatte er bei dem Geheimen Finanzrat und engsten Berater Friedrich Wilhelm II., Wöllner, gefunden. Nach dessen Meinung sei "die Akzise ... am meisten geschickt, das Kommerzium zu dirigieren" 64). Durch die Verknüpfung der bisher getrennten Ressorts erhoffte man sich eine Belebung der Außenhandelsbeziehungen, die seit der Einführung der französischen Regieverwaltung infolge überhöhter Zölle teilweise zum Erliegen gekommen war. Der innere Zusammenhang war aber auf Grund der recht verschiedenartigen Aufgabengebiete nur gering, und beide Abteilungen arbeiteten bis auf eine allwöchentliche gemeinsame Sitzung selbständig nebeneinander.

In der Form des Kombinierten Departements blieb die Organisation der Wirtschaftsverwaltung bis zum Zusammenbruch des preußischen Staates im Jahre 1806 bestehen. Eine echte Eingliederung in den Rahmen des Generaldirektoriums, wie in der Reform von 1786 vorgesehen war, ist nie mehr zustande gekommen. Da eine einheitliche, straff geführte Leitung der Verwaltung weder vom König aus-

60) Ewald, Das Wirtschaftssystem des preußischen Staates bis zum Jahre 1806, Seite 175

61) Aus den Verhandlungen "über eine neue Einrichtung des Commercii", nach Stadelmann, a.a.O., Band III Seite 111

62) Abgedruckt bei Stadelmann, a.a.O., Band III S. 164 ff.

63) Philippson, Geschichte des preußischen Staatswesens vom Tode Friedrich des Großen bis zu den Freiheitskriegen, Band I Seite 246

64) Nach Ruppel-Kuhfuß, a.a.O., Seite 45

ging noch von dem vielköpfigen Ministerkollegium ausgehen konnte, war die Immediatbehörde sowieso in Auflösung begriffen. Die Departements verselbständigten sich mehr und mehr und traten sich de facto als unabhängig voneinander, wenn nicht gar entgegengesetzt arbeitende Ressorts gegenüber. Die Instruktion vom 19.3.1798 beseitigte schließlich das Prinzip der strengen Kollegialität und hielt es nur noch für die den Gesamtstaat betreffenden Angelegenheiten aufrecht. Damit wurde die bestehende Verfassung den tatsächlichen Bedürfnissen angepaßt. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß formell die Kommerzialverwaltung bis zum Jahre 1806 ein Bestandteil des Generaldirektoriums geblieben ist.

III. DIE PREUSSISCHE VERWALTUNG IN DEN JAHREN VON 1806 BIS 1808

1) WEGFALL DER STAATLICHEN LEITUNG

Durch den Zusammenbruch des preußischen Staates infolge der Niederlagen von 1806/07 fiel mit einem Schlage die staatliche Tätigkeit fort, die bis dahin das wirtschaftliche Leben der Monarchie fast ausschließlich zusammengehalten hatte. Das Generaldirektorium in Berlin drohte während der französischen Invasion auseinander zu fallen, blieb aber bestehen und erleichterte der Besatzungsmacht in den von ihr besetzten Gebieten die Regierung. Die französische Verwaltung hatte das Zoll- und Akzisedepartement und das Fabrikendepartement jedes für sich weitergeführt, ohne die frühere Verbindung aufrecht zu erhalten. Die beiden Behörden verkehrten jedoch noch gutachtlich miteinander 65).

In dem dem König verbliebenen Landesteil fehlte nach der Besetzung der Hauptstadt zunächst eine einheitliche staatliche Leitung. Die preußische Regierung, die zuerst nach Königsberg und später nach Memel geflüchtet war, sah sich vor die Aufgabe gestellt, für dieses Restterritorium eine wenn auch nur provisorische Exekutivgewalt zu schaffen, um von hier aus die Erneuerung der Monarchie vorzubereiten.

2) EINTEILUNG DER VERWALTUNGSGESCHÄFTE

Die in Königsberg versammelten Staatsmänner Freiherr von Hardenberg, Freiherr vom Stein und der Generalleutenant von Rückel legten dem König am 14.12.1806 einen Entwurf über die oberste Staatsverwaltung vor. In einer Zeit, hieß es darin, wo die Rettung des preußischen Staates so äußerst erschwert erscheine, müsse in allen Zweigen der Staatsregierung Einheit herrschen und alle Maßregeln schnell und wirksam ausgeführt werden. Es sei deshalb eine einzige Zentralbehörde mit wenigen Ministern erforderlich und ausreichend 66). Der König teilte

65) Goldschmidt, Das Leben des Staatsrats Kunth, Seite 53

66) Pertz, Das Leben des Ministers Freiherr vom Stein, Band I Seite 377 f.

demzufolge in der Kabinetts-Ordre vom 19.12.1806 67) die Staatsgeschäfte einstweilen in drei Hauptpartien ein mit je einem Minister an der Spitze: das Kriegswesen, die auswärtigen Angelegenheiten sowie die inneren und Finanzangelegenheiten. In das letzte Ressort fiel naturgemäß auch die Wirtschaftsverwaltung, ohne hier jedoch eine besondere Unterabteilung zu bilden. Von Bassewitz 68) wird berichtet, daß zu dieser Zeit ein "beklagenswerter Zustand der obersten Leitung der Staatsgeschäfte" geherrscht habe.

Nach dem Tilsiter Frieden ging das Bestreben Friedrich Wilhelm III. dahin, so bald wie möglich wieder in den Besitz der ihm nach dem Friedensvertrag verbliebenen, von den Franzosen jedoch noch besetzten Provinzen zu gelangen. Der König hielt deshalb eine schleunige vorläufige Reform der höchsten Zivil- und Militärbehörden für vordringlich, um sich die nötigen organisatorischen Hilfsmittel zur Erreichung seines Zieles zu verschaffen. Durch die Kabinetts-Ordre vom 14.7.1807 68a) wurde die Hauptbehörde der inneren Verwaltung umgestaltet und der formlose Kreis von Räten, der diese Geschäfte bisher unter Hardenberg bearbeitet hatte, nach dessen Entlassung als ein ordentliches Kollegium mit dem Namen "Combinierte-Immediat-Commission" eingesetzt 69).

In der Kabinetts-Ordre aus Memel vom 4.10.1807 70), mit der der Freiherr vom Stein an die Leitung aller Zivilangelegenheiten berufen wurde, hatte Friedrich Wilhelm III. betont, daß nach Wiedererlangung der noch von Frankreich besetzten Gebiete die Wiederkehr einer freien, selbständigen Verwaltung auch andere Behörden erfordere. Stein wurde zu einem Entwurf hierüber aufgefordert. Der von ihm am 27.10.1807 vorgelegte Organisationsplan wegen Bildung der samtlichen Staatsbehörden 71) ging dementsprechend von dem Gesamtgebiet der Monarchie aus und berücksichtigte auch, daß die in der Zivilverwaltung anfallende Arbeitslast für einen einzigen Minister zu groß sei und mehrere Ministerien erfordere. Stein vertrat das Prinzip einer nach dem Realsystem aufgebauten Ministerregierung, in der jeder Minister ein Fachressort selbständig und eigenverantwortlich leiten sollte. Bis zur Räumung des Landes von den französischen Truppen war eine teilweise Ausführung des Stein'schen Planes vorgesehen, die der König in der Kabinetts-Ordre vom 25.7.1808 72) anordnete. Die vereinigte Immediatkommission wurde aufgelöst und alle Geschäfte, die sich auf die Verwaltung des Inneren und der Finanzen bezogen, dem neu errichteten General-Finanz- und Polizeidepartement unter Stein'scher Leitung übertragen. Dabei wurde gesondert erwähnt, daß die Kommerzial- und Fabrikensachen und alle Generalia der Gewerbepolizei,

67) Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg von 1806 bis 1808, Band I Seite 351

68) Bassewitz, a.a.O., Band I Seite 380

68a) Bassewitz, a.a.O., Band I Seite 439

69) Winter, Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg Teil I in: Publikationen aus dem preußischen Staatsarchiv Band 93 Seite 220 f.

70) Stadelmann, a.a.O., Band IV Seite 329 f., Nr. 209

71) Bassewitz, a.a.O., Band I Seite 464 f; Pertz, a.a.O., Band II Seite 117-120

72) siehe Anmerkung 71)

soweit sie bisher von anderen Behörden erledigt worden seien, künftig vom Generaldepartement ressortierten.

In dieser Weise verblieb die Behördenverfassung bis zum Dezember 1808.

ERSTES KAPITEL

REFORMBESTREBUNGEN

Während bisher die tatsächliche Ausgestaltung der Wirtschaftsverwaltung bis zum Jahre 1808 aufgezeigt wurde, sollen im Folgenden die zahlreichen Versuche erwähnt werden, die sich mit der Änderung der Behördenverfassung beschäftigt haben, aber weitgehend unausgeführt geblieben sind. Schon vor der großen Staatskrise wurde in dieser Hinsicht eine eifrige Tätigkeit entwickelt. Dafür gab es mehrere Gründe. Seit dem Tode Friedrich des Großen fehlte die starke königliche Hand, die die kollegialische Ordnung der Zivilverwaltung vor dem Auseinanderfall hätte bewahren können. Auch trug die territoriale Ausdehnung, die der preußische Staat durch den Erwerb von Schlesien und den 1791 angefallenen Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth erfahren hatte, sowie die damit verbundene Zunahme der Verwaltungstätigkeit dazu bei, die Departementsverwaltung selbständiger und unabhängiger auszugestalten. Hinzu kam ein übertriebener Formalismus im Verkehr mit den Behörden und innerhalb der Behörden, gegen den wenig auszurichten war. Die Erkenntnis, daß unter Abkehr der sich als untauglich erweisenden autokratisch-absolutistischen Regierungsform eine ganz neue rationellere Behördenverfassung gefunden werden müsse, war nach dem Tode Friedrich Wilhelm II. allgemein verbreitet 73).

I. PLÄNE BETREFFEND DIE AUSGESTALTUNG DER WIRTSCHAFTSVERWALTUNG VOR DEM ZUSAMMENBRUCH DES PREUSSISCHEN STAATES

1) Im Zusammenhang mit dem prekären Zustand der preußischen Finanzen im Jahre 1796/97 gab der König selbst einen offiziellen Anstoß zu den Vorbereitungen einer grundlegenden Verwaltungsreform. In der Kabinetts-Ordre betreffend die Einsetzung der Finanzkommission vom 16.11.1797 hieß es, die Berufung der "erfahrensten und geschicktesten Staatsmänner sei das beste Mittel, um die zerrütteten Finanzen wiederherzustellen und um die Wege zur Verbesserung der inneren Staatsverfassung und zur Abstellung der eingeschlichenen Mißbräuche ausfindig zu

73) Ranke, Hardenberg und die Geschichte des preußischen Staates von 1793-1813, Band III Seite 43; Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, Teil I Seite 28;
Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, in HZ Band 100, Seite 53 bis 111, hier Seite 91 f.

machen" 74). Die Finanzkommission hat jedoch keine fruchtbare Arbeit geleistet, die zu einer echten Reform hätte führen können 75). Das Generaldirektorium blieb unverändert; den Departements wurde nur eine größere Selbständigkeit zugestanden. Aus den Beratungen sind aber verschiedene Vorschläge hervorgegangen, die auf eine Neufassung der bestehenden Behördeneinrichtung hinzielten.

a) Der Freiherr von Hardenberg hatte schon vor Einsetzung der Finanzkommission seine "Ideen zur Errichtung eines Conseils" am 25.7.1797 an den König gesandt 76). Dieser Plan lief auf die Aufhebung des Generaldirektoriums hinaus. Anstelle dieser kollegialen Behörde sollte ein Minister des Innern an der Spitze aller inneren Landesangelegenheiten stehen und die Aufsicht über fünf bis sechs in den Provinzen residierenden Provinzialminister führen. Für die Münz-, Bank-, Akzise-, Handels-, Fabriken-, Salz- und Zollsachen sowie für das Bergwerksfach hatte Hardenberg jedoch Realdepartementsminister mit Sitz in Berlin vorgesehen. Trotz des Titels "Minister" handelte es sich dabei nicht um selbstverantwortliche Ressortchefs, sondern gleich den Provinzialministern um Untergebene des Innenministers. Daß Hardenberg außer Teilen der Steuerverwaltung gerade die Wirtschaftsverwaltung nach sachlichen und nicht nach provinziellen Gesichtspunkten einteilte, ist nicht verwunderlich. Einmal war es naheliegend, an die Tradition des 5. Departements des Generaldirektorium anzuknüpfen. Ferner war Hardenberg als Geheimer Rat in Hannoverschen Diensten in einer Denkschrift vom 13.1.1780 für eine konzentrierte Stellung des Ökonomie- und Kommerzwesens eingetreten 77); 1786 entstand aus mehreren Departements das Kommerzkollegium als eigene Zentralbehörde unter einem Präsidenten als Minister. Schließlich hatte Hardenberg während seiner Tätigkeit in den Fürstentümern Ansbach und Bayreuth 1795 ein gesondertes Bergbau-, Manufaktur- und Kommerzministerium geschaffen 78), das unter der Leitung Alexander von Humboldts große wirtschaftliche Erfolge erzielen konnte. Hardenberg besaß eine alte Vorliebe für diesen Verwaltungszweig und fand hierin bei dem preußischen Bergbauminister von Heinitz Unterstützung.

b) Während der Beratungen der Finanzkommission wurde der Geheime Finanzrat Borgstede mit der Begutachtung verschiedener Bestimmungen über den Staatshaushalt beauftragt. Borgstede faßte seine Überlegungen in einer Denkschrift vom 10.6.1800 zusammen, die die gesamte Staatsverfassung berührte 79). In einer der

74) Eylert, Charakterzüge aus dem Leben Friedrich Wilhelm III., 1. Teil Seite 110

75) Hausherr, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung, Seite 192

76) Winter, a.a.O., 1. Teil, Seite 124 Anmerkung 2

77) Meier, Hannoversche Verfassungs-und Verwaltungsgeschichte Band II Seite 606 ff (610)

78) Hartung, Hardenberg und die Verwaltung in Ansbach-Bayreuth von 1792-1806, Seite 80

79) Winter, a.a.O., Band 1 Seite 158, Anmerkung; siehe auch Petzold, Die Verhandlungen der von Friedrich Wilhelm III. eingesetzten Finanzkommission; ferner Hintze, Preußische Reformbestrebungen vor 1806, HZ Band 76 Seite 434

Kommission zuvor am 20.1.1799 übergebenen Arbeit hatte er noch gefordert, die seit Friedrich II. sehr vermehrten und von der allgemeinen Verwaltung abgezweigten Departements, also auch das Departement für Manufaktur-, Kommerzien- und Fabrikensachen wie für Bergwerks- und Hüttenwesen, aus Sparsamkeitsgründen wieder in die übrige Kette der Administration einzubauen. Auch die nachfolgende Denkschrift von 1800 empfahl, die oberste Verwaltung des Generaldirektoriums auf wenige Punkte zusammenzuziehen; Handel und Gewerbe sollten dabei in einem Ministerium des Inneren ihren Platz finden. Da aber dieser Plan wegen seiner großen Abweichung von der bestehenden Verfassung nur schwierig durchzuführen sei (Borgstede hatte sich hauptsächlich für das Realverwaltungssystem ausgesprochen), sei ein Mittelweg einzuschlagen. Neben zwei großen Provinzialministerien sollten drei Fachministerien bestehen: für Krieg, für Finanzen, für Handelssachen und die Akzise, letzteres mit Einschluß der Fabriken und Manufakturen, der Berg- und Salzwerke. Dem wirtschaftlichen Bereich wäre damit eine recht bedeutende Position eingeräumt worden, nicht zuletzt im Hinblick darauf, daß Borgstede den Departementschefs eine unabhängigere Stellung verschaffen und sie zu wirklichen Ministern erheben wollte.

c) Ein weiteres Mitglied der Finanzkommission, der Minister Voß, legte am 28.6.1800 gleichfalls einen Plan vor 80). Er ließ im Gegensatz zu Borgstede das Generaldirektorium bestehen. Dessen Verfassung sei gut, und es bedürfe keiner Reform, sondern nur einer Modifikation. Den im einzelnen unveränderten Departements müsse mehr Selbständigkeit verliehen werden, und die Minister seien von unnötiger Schreibarbeit zu entlasten. Das 5. Departement hätte danach unverändert fortbestehen können. Von einer Verwirklichung des Voß'schen Planes wäre es praktisch kaum betroffen worden, da es schon seit jeher gegenüber den anderen Ressorts eine größere Unabhängigkeit in Anspruch nahm und nur selten an Kollegialberatungen teilgenommen hatte.

2) Nach dem Tode Carl August von Struensee's, des Chefs des Kombinierten Departements bis Anfang Oktober 1804, wurde die Frage aufgeworfen, ob dessen Ressort nicht zweckmäßigerweise aufzuteilen sei. Struensee's Verwaltung hatte in den letzten Jahren sehr erhebliche Mängel aufgewiesen. Es war nichts getan worden, um dem im Laufe der Zeit unerhört schwerfälligen Verwaltungsorganismus zu vereinfachen. Friedrich Wilhelm III. hatte zwar in dem Schreiben vom 10.8.1799 81) noch seine Zufriedenheit über die besonders gute Führung des Departements ausgedrückt. Es herrschte jedoch Übereinstimmung, daß Struensee's Tätigkeit nach anfänglichen Verdiensten doch als eine Zeit des Stillstands und der Erstarrung zu bezeichnen sei; Verknöcherung und Geistlosigkeit bestimmten

80) Winter a.a.O., Band 1 Seite 160 f.

81) Stadelmann, a.a.O., Band IV Seite 236 f, Nr. 60

die Verwaltung 82). Struensee selbst war zwar von der Notwendigkeit einer Reform überzeugt, glaubte aber nicht an deren Verwirklichung. Durch eine Trennung des Fabriken- vom Akzisedepartement hätte eine Intensivierung der Verwaltungstätigkeit erreicht werden können. Ferner wurde geltend gemacht, daß die Tendenz der einheimischen Industrie, sich eine Monopolstellung zu verschaffen, die den Konsumenten und den Akziseeinkünften gleich nachteilig sei, ein heilsames Gegengewicht finden werde. Dagegen wandte man ein, daß dann die Einwirkung des Fabrikendepartements auf die Akziseverwaltung fortfiele und vice versa; diese Einflußnahme könne aber nicht entbehrt werden, weil die Steuerbeamten ihre Abneigung gegen die Manufakturen noch nicht verloren hätten 83). Am 6.10.1804 wurde tatsächlich das Fabrikenwesen, die Bank und die Seehandlung aus dem Bereich des Kombinierten Departements ausgegliedert, wobei hinsichtlich der Auswahl dieser Geschäfte auch finanzielle Gesichtspunkte, insbesondere der Salzverwaltung hereinspielten 84). Die abgetrennte Verwaltung übertrug der König dem bereits erwähnten Geheimen Finanzrat Borgstede, der bei Bewährung Ministerrang erhalten sollte. Die ihm unterstellten Beamten wollten jedoch nicht unter einem bloßen Rat, sondern nur unter einem Minister arbeiten, so daß sich Borgstede auf Grund dieses Widerstandes zur Aufgabe seiner Stellung gezwungen sah 85). Die Frage der Ressorttrennung wurde schließlich ad acta gelegt, nachdem ein Mann in die Verwaltung eintrat, dessen Fähigkeit alle Gegensätze der heterogenen Departements zu überbrücken versprach: am 24.10.1804 erfolgte die Ernennung des Freiherrn vom Stein zum Chef des Kombinierten Departements.

Die gemeinsame Verwaltung entsprach der merkantilistischen Auffassung, zu der sich Friedrich Wilhelm III. bei seinem Regierungsantritt bekannt hatte 86). Danach gehörte zur Finanzverwaltung alles, "was auf den innern Wohlstand des Landes Bezug hat, ... Manufakturen, Fabriken und der daraus fließende Handel, nebst der richtigen Anwendung der im Lande zu erzeugenden und zu verarbeitenden Produkte ... Beides (Abgabenwesen und Handel und Gewerbe) ist von einander unzertrennlich".

II. DIE ZENTRALVERWALTUNG VON HANDEL UND GEWERBE IN DEN ENTWÜRFEN ZUR ERNEUERUNG DER MONARCHIE

Die 1806 heraufgezogene schwere Zeit erforderte eine eiserne Konzentration aller vorhandenen materiellen und geistigen Kräfte zu der Aufgabe, den

82) Philippson, a.a.O., Band II Seite 98, Ruppel-Kuhfuß, Seite 115
83) Lehmann, Stein, Band I Seite 312
84) Bassewitz, a.a.O., Seite 43
85) Pertz, Stein, Band I Seite 274
86) Lehmann, Ein Regierungsprogramm Friedrich Wilhelm III., HZ Band 61 Seite 441 ff (452 f)

preußischen Staat auf Grundlagen wieder zu errichten, die seinen Fortbestand und seine Weiterentwicklung verbürgten. Hierzu gehörte besonders eine Neuordnung der Staatsverfassung unter Einschluß des gesamten Behördenapparates. Die Zersplitterung der Geschäftszweige in unzählige Departements und Behörden, die jede nur nach einem einzelnen Ziele strebten und nicht zu ein- und demselben Zweck zusammenarbeiteten, ließ jeden inneren Zusammenhang verloren gehen. Der Staat selbst war an seiner Bürokratie erstarrt. Was dringend nottat, war die Vereinfachung und systematische Gestaltung der obersten Verwaltungsstufe, die Beseitigung des Nebeneinanders von Provinzial- und Realsystem. Statt der bisherigen Dezentralisation - das Preußen des Zusammenbruchs war der ministerreichste Staat Europas - mußte eine planmäßige Verteilung der Staatsgeschäfte auf wenige Männer mit Weitblick und Tatkraft erfolgen. Wenn an diese die höchsten Anforderungen zu stellen waren, so durfte ihre Tätigkeit nicht durch die Schwerfälligkeit der kollegialen Geschäftsbehandlung in übergroßen Kollegien beeinträchtigt werden. Wer an leitender Stelle stand, mußte auch die volle und alleinige Verantwortlichkeit tragen für das, was unter seiner Leitung geschah. Für Riesenbehörden mit vielköpfiger Spitze, wo der einzelne das Ganze nicht zu übersehen vermochte, war kein Raum mehr 87).

Aus diesen Erwägungen sind dem König, der von der Notwendigkeit einer grundlegenden Verfassungs- und Verwaltungsreform überzeugt war, seitens hoher Staatsbeamter zahlreiche Denkschriften zur Erneuerung der preußischen Monarchie vorgelegt worden 88). Hinsichtlich der Verwaltungsorganisation lag dabei das Hauptgewicht auf der Frage, wie durch Einführung einer Ministerialverfassung die größtmögliche Einheit der Staatsverwaltung hergestellt werden könnte, und wie das Verhältnis der Minister zum König auszugestalten sei. Im Hinblick auf die erstrebte Konzentration war die allgemeine Tendenz darauf gerichtet, mit einer möglichst geringen Zahl von Zentralbehörden auszukommen. Die Aussichten, daß für Handel und Gewerbe ein gesondertes Ministerium bestellt werden würde, waren von vornherein gering.

1) Der bereits erwähnte Minister Voß verfaßte am 10.3.1807 in Memel eine Denkschrift 89), in der er den mangelnden Geist der Einheit durch eine aus fünf Mitgliedern bestehende Zentralvereinigungsbehörde schaffen wollte. Die Fabriken, die Kommerz- und Bergwerksangelegenheiten wurden als besondere Abteilung einem der vorgesehenen zwei Finanzminister für die innere Verwaltung zugewiesen. Am 15.4.1807 legte Voß einen ausführlicheren Plan "zu einer Reform des gegen-

87) Meisner, Zur neueren Geschichte des preußischen Kabinetts, FBPG Band 36, Seite 39 ff (42)

88) "Das Organisieren war eine Modesache geworden" Volk, Geschichte der Organisation der preußischen Behörden, Seite 108

89) Winter a.a.O., Band 1, Seite 139 f.

wärtigen Finanz- und Kameralgeschäftsganges" nieder 90). Das Generaldirektorium sollte völlig aufgelöst und seine Geschäfte unter Einführung des Sachprinzips auf ein Departement des Inneren übergehen. Darin fänden auch die wesentlichen Teile des Gewerbewesens, die Fabrikation, Handel, Landwirtschaft und die einschlägige Polizei ihren Platz. Seltsamerweise sprach sich Voß bei der Büroverwaltung innerhalb des Departements für eine Aufteilung nach Provinzen, nicht nach Gegenständen aus, obwohl er letzteres als vorteilhafter erkannte. Er befürchtete aber eine erhebliche Verwirrung, wenn die nach einem ganz entgegengesetzten System geführten Registraturen umgestellt werden sollten. Abgesehen davon, daß schon bisher allgemein die Vorgänge nach Gegenständen getrennt verwahrt wurden, konnten diese Bedenken das bisherige Fabriken- und Kommerzdepartement um so weniger treffen, als es schon über 60 Jahre das Sachprinzip verwirklichte. Die in allen Gutachten aufgestellte Forderung nach konsequenter Durchführung des Sachprinzipes richtete sich ausschließlich gegen die Provinzialdepartements.

2) Der Freiherr vom Stein hatte schon in seiner Denkschrift vom 26./27.4. 1806 91) die Bildung einer einheitlichen und schlagkräftigen Verwaltung durch Einführung einer modernen Ministerialverfassung verlangt. Die Angelegenheiten der inneren Verwaltung wurden als "allgemeine Landespolizei im ausgedehntesten Sinn des Wortes" der 3. der insgesamt fünf Abteilungen unter einem Minister anvertraut. Das eigentliche Programm der Stein'schen Verwaltung ist aber in seiner Denkschrift "über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preußischen Monarchie, Nassau im Junius 1807" niedergelegt 92). Stein hielt das Generaldirektorium nicht für so untauglich, als daß es sich nicht durch eine Umgestaltung aufrecht erhalten ließe. Eine gute Verwaltung hinge auch nicht nur von der Behördenverfassung ab, sondern ebenso von der Wahl geeigneter Beamten. Stein's Anschauung entsprach ein nicht zu abrupter Übergang aus dem alten Zustand in eine neue Ordnung 93). Der Wirkungskreis des Generaldirektoriums sollte in zwei Hauptabteilungen zerfallen: die Verwaltung des öffentlichen Einkommens und die Verwaltung der obersten Landespolizei. In der letzten Gruppe war als zweite Sektion eine Unterabteilung für die Gewerbepolizei vorgesehen. Sie umfaßte die Angelegenheiten der Landwirtschaft, Handwerkerei, Handel, Fabriken, Wege und Kanäle. Die Bergwerke, das Salz- und Hüttenwesen fielen in die dritte Sektion der Verwaltung des öffentlichen Einkommens, da es sich hier zumeist um staatliche Regalbetriebe handelte. An der Spitze der Sektionen stand je ein Geheimer Staatsrat. Die Leitung der beiden Hauptabteilun-

90) Winter, a.a.O., Seite 157 ff.

91) Stein, Briefe und amtliche Schriften, 2. Band, 1. Teil, Seite 206-214

92) Vollständiger Abdruck bei Pertz, Stein, Band I Seite 415-438

93) Freiherr vom Stein, Staatsschriften und politische Briefe, in: Der Deutsche Staatsgedanke, 1. Reihe 9. Band Seite 115

gen selbst wollte Stein nur einem Minister anvertrauen, obwohl er begrifflich die Trennung zwischen dem Ministerium des Inneren und dem der Finanzen bereits vollzogen hatte. Für diese Regelung hatte Stein seine guten Gründe. Einmal gedachte er die geplanten Staatsreformen zunächst nur einem einzigen Manne zu übertragen, der durch die Verbindung mit dem umfangreichsten Ressort gegenüber seinen Ministerkollegen entsprechende Macht und Einflußmöglichkeiten besitzen sollte. Zum anderen sah er in der Verteilung der Geschäfte unter Geheime Staatsräte statt der Ernennung mehrerer Minister gewisse Vorteile. Das Ineinandergreifen der verschiedenen Verwaltungszweige könne auf diese Weise besser durch den vorgesetzten Minister kontrolliert werden; gleichzeitig werde dem Ressortegoismus der Vergangenheit entgegengewirkt. Im Augenblick ließen sich die Geheimratsstellen auch leichter besetzen als Ministerposten. Schließlich bedeute die Beschränkung auf Geheime Staatsräte eine Kostenersparnis, da diesen Personen eher ausreichende Gehälter gezahlt werden könnten als den Ministern, von denen eine größere Repräsentation erwartet werde 94).

3) Kurze Zeit nach dem Stein'schen Entwurf verfaßten die Freiherren von Hardenberg und von Altenstein die sogenannten Rigaer Denkschriften vom 12.9. 1807 95). In der Frage der Ministerialeinteilung hatte sich Hardenberg den Gedankengängen Altensteins vollkommen angeschlossen, und er sagt selbst, er würde nur abschreiben, wenn er seine eigenen Ideen mitteilen wollte 96). Altenstein zielte nicht auf das Nebeneinander von gleichberechtigten Ressorts ab. An der Spitze der Verwaltung sollte nur ein Minister stehen, um die Einheit der staatlichen Tätigkeit zu gewährleisten. Unterschiedliche Ansichten würden sich nur hemmend auf eine rasche Geschäftsbehandlung auswirken. Für jeden Zweig der inneren und Finanzverwaltung müßte dem Premierminister in streng büromäßig gegliederten Abteilungen ein Geheimer Staatsrat zur Seite stehen. Die Leitung des Handels- und Gewerbewesens fiel dabei in die Abteilung für das gesamte Polizeiwesen. Ausnahmsweise sollten für zwei Sonderzweige der inneren Verwaltung selbständige Minister ernannt werden, nämlich für die Justiz und für Religion und öffentlichen Unterricht. Als Begründung führte Altenstein lediglich an, die allgemeine Meinung verlange für diese Fächer einen eigenen Chef. Dieser müsse ein rechtlicher und religiöser Mann sein; weitere Qualitäten erschienen nicht erforderlich. Der

---

94) Lehmann, a.a.O., Band II Seite 383, Anmerkung 1 Pertz, a.a.O., Band II Seite 642

95) Die Hardenbergsche Denkschrift lautet: "Über die Reorganisation des preußischen Staates". Die Altensteinsche Denkschrift trägt den Titel: "Über die Leitung der Staatsgeschäfte nach dem Frieden". Vollständiger Abdruck bei Ranke, Hardenberg und die Geschichte des preußischen Staates, Band III, Schluß. Ebenfalls bei den Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, Band IV Anhang Seite 5 - 108.

96) Ranke, Hardenberg und die Geschichte des preuß. Staates, Band III Seite 67

Vorschlag ist insofern bemerkenswert, als hier in einem reinem Realsystem erstmals für ein Spezialfach der allgemeinen inneren Landesverwaltung, Religion und öffentlichen Unterricht, ein den übrigen Zentralbehörden gleichberechtigtes Ministerium erwogen wurde. Das Ministerium des Innern erwies sich damit als Ausgangspunkt möglicher Sonderzentralverwaltungen. Wenn Handel und Gewerbe als ein ebenfalls der inneren Verwaltung zugehöriges Gebiet der Sektion für Polizeiangelegenheiten eingegliedert wurden, so lag das nicht zuletzt daran, daß Hardenberg und Altenstein wirtschaftspolitisch dem Grundsatz des "laisser-faire, laisser-passer" anhingen 97). Es wäre ein Widerspruch gewesen, wenn ein Verwaltungszweig, der entgegen bisheriger Übung der staatlichen Bevormundung und Kontrolle entzogen werden sollte, mit einem besonders umfangreichen und anspruchsvollen Behördenapparat ausgestattet würde.

4) Als letzter hier interessierender Organisationsplan sei der des Ministers Theodor von Schön genannt, eines der Mitarbeiter an der Stein'schen Reform. Im Auftrag des Königs fertigte er im Sommer 1808 einen Plan über die Einteilung der obersten Staatsbehörden an 98). Danach sollte neben der Verwaltung der geistlichen Angelegenheiten und der Domänen auch das Wirtschaftsressort aus dem Ministerium des Inneren herausgeschält und zu einem besonderen Ministerium erhoben werden. Es entsprach Schön's selbstbewußter Persönlichkeit und seinem Interesse für die Wirtschaftsprobleme seiner Zeit, daß er sich selbst für den Posten eines "Ministers für Staatswirtschaft" vorschlug 99). Der König fand den Plan gut. Nach seiner Meinung sollte aber das verkleinerte Territorium nicht zu viele titulierte Minister haben und die genannten Verwaltungen deshalb ohne Minister geführt werden.

Aus dem Sommer 1808 ist noch ein Fragment von Schön über einen Plan zur Organisation der obersten Staatsbehörden bekannt 100). Die Volkswirtschaft wurde darin den allgemeinen inneren Angelegenheiten gleichgestellt und beide als die zwei Hauptgebiete des Innenministeriums angesehen. Ein Geheimer Staatsrat an der Spitze der volkswirtschaftlichen Abteilung sollte für die "Hinwegräumung der Hindernisse der Nationalwohlfahrt" sorgen. Sein Geschäftskreis umfaßte neben dem "Einfluß der höchsten Gewalt auf Produktion und Geldinstitute" Fabriken, Handel, Post und Münze. Diejenigen Gewerbe, welche fast ausschließlich vom Staate betrieben wurden, wie Salzwesen, Bergwerke und Porzellanmanufakturen, fielen in die erste Abteilung der Steuern und Einnahmen.

---

97) Hardenbergs Denkschrift unter V 3)

98) Aus den Papieren des Ministers und Burggrafen von Marienburg Theodor von Schön, Band I, S. 57

99) Aus den Papieren Schöns, Band II Seite 235

100) Aus den Papieren Schöns, Band II Seite 230

ZWEITES KAPITEL

DIE ENDGÜLTIGE AUSGESTALTUNG DER ZENTRALBEHÖRDE NACH DEM TILSITER FRIEDEN UND IHRE WEITERE ENTWICKLUNG BIS ZUM JAHRE 1817

I. DIE STELLUNG DER OBERSTEN WIRTSCHAFTSVERWALTUNG IN DER NEUEN MINISTERIALVERFASSUNG DER MONARCHIE

1) DAS ORGANISATIONSEDIKT VOM 24.11.1808

a) Einführung der Ministerialverfassung

Gegen Ende des Jahres 1808 war zu erwarten, daß die Franzosen die von ihnen besetzten Provinzen räumen würden und die preußische Regierung in geordnete Verhältnisse nach Berlin zurückkehren könne. Die Frage der endgültigen Organisation der Verwaltungsbehörden wurde nunmehr brennend. Die durch die Kriegs- und Nachkriegswirren bedingten Provisorien konnten und sollten keine tragfähige Grundlage für die Zukunft darstellen. Stein arbeitete einen umfassenden Organisationsplan aus, der am Tage nach seiner zweiten Entlassung, am 24.11.1808 als "Verordnung, die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der preußischen Monarchie betreffend" 101) erging und bis 1848 das Fundament der Regierungsverfassung gebildet hat. Er knüpft im wesentlichen an den im Oktober 1807 von Stein ausgearbeiteten Entwurf an, der zwar längst vom König genehmigt, aber unausgeführt geblieben war. Man hatte es für notwendig erachtet, die Neuordnung bis zu dem Moment zu vertagen, wo mit der Zurückverlegung der Residenz des Königs in die Hauptstadt die Zentralbehörden des Staates wieder an einem Punkt vereinigt sein würden.

Auf Grund des Organisationsedikts von 1808 fand in Preußen die Ministerialverfassung modernen Stils Eingang. Die teilweise noch bestehenden Provinzialdepartements wurden vollständig beseitigt und Ministerien geschaffen, deren Kompetenz sich ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten bestimmte. Die Wirkungskreise der einzelnen Geschäftszweige erfuhren eine schärfere gegenseitige Abgrenzung; damit war zugleich eine systematische, straffe Durchgliederung eines jeden Ressorts verbunden. An der Spitze der Ministerien stand je ein Minister, der das ihm anvertraute Fachgebiet im Rahmen der unmittelbar vom König empfangenen Weisungen selbständig und eigenverantwortlich leitete. Die Ausrichtung der Verwaltung nach einheitlichen Grundsätzen sollte durch ein oberstes Kollegium, den Staatsrat, sichergestellt werden. Zum ersten Mal ist der Versuch gemacht worden, die Einheit der Regierung, die bisher nur in der Person des Königs

---

101) Vollständiger Abdruck bei Pertz, a.a.O., Band II Seite 689 ff.

und in seinem Kabinett realisiert war, in den Spitzen einer harmonisch organisierten Beamtenschaft herzustellen. An Stelle der zersplitterten und getrennten oder ineinander geschobenen Organisationen sollte die Staatsverwaltung fortan in gleichberechtigt nebeneinander stehenden Ministerien zusammengefaßt werden.

Gleich den französischen Gesetzen über die Ministerialorganisation von 1791 und vom 23.9.1795 102) enthielt die Verordnung vom 24.11.1808 die sogenannte klassische Fünfzahl der Ministerien 103). Insbesondere wurde, wie in Frankreich, die Trennung der allgemeinen inneren und der Finanzverwaltung in zwei selbständige Ressorts endgültig durchgeführt. Während bisher in Preußen die Verwaltungseinheit der gesamten inneren Landesangelegenheiten einschließlich der Finanzsachen nicht nur durch die Person des Ministers, sondern auch in der Behörde selbst verwirklicht war, erfolgte nunmehr der Schritt zur Aufspaltung der Ressorts. Beschränkt auf die Frage der Zahl, Einrichtung und Benennung der Ministerien wird man davon ausgehen dürfen, daß Stein bewußt von der französischen Verfassungsgesetzgebung der Constituante ausgegangen ist 104). Der gegenteilige Standpunkt von Meier 105) wird von Schoen 106) als eine "Polemik gegen die Auffassung Lehmanns" bezeichnet. Wenn man auch Stein eine Übernahme der französischen Institutionen schlechthin nicht zuschreiben kann, so stellt doch das Organisationsedikt von 1808 insoweit weniger eine organische Weiterentwicklung der innerpreußischen Zustände dar als eine Anlehnung und Nachformung des französischen Beispiels. Auf den Meinungsstreit ist hier aber nicht weiter einzugehen.

b) Das zweite Departement für Gewerbepolizei.

Für die Verwaltung von Handel, Handwerk und Industrie war nach dem Organisationsedikt eine gesonderte Zentralbehörde nicht vorgesehen. Als ein Fachzweig der allgemeinen inneren Landesverwaltung wurde sie dem Ministerium des Innern eingegliedert, wo sie als zweites Departement den Namen "Departement für Gewerbepolizei" führte. Die preußische Tradition, das Handels- und Fabrikenwesen aus der allgemeinen Polizeiverwaltung auszugliedern und selbständig neben diese zu stellen, fand damit ihre Fortsetzung. Es entsprach auch einem Grundgedanken der Stein'schen Neuorganisation, die natürliche Verschiedenheit der Ver-

---

102) Pölitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, Band II, Seite 40,4

103) Auswärtige Angelegenheiten, Krieg, Justiz, Finanzen, Inneres

104) Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, HZ Band 100, Seite 102; Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 2. Teil Seite 399 Anmerkung 21 Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Band III Seite 97 Nach Lehmann, Stein, Band II Seite 83-88, ist die Gesetzgebung Steins in der Hauptsache eine modifizierte Nachahmung Frankreichs.

105) Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhdt., Band II Seite 297 ff.

106) Schoen, Deutsches Verwaltungsrecht, Abschnitt II: Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaften, Seite 219

schiedenheit der Verwaltungszweige bei der Geschäftsverteilung zu berücksichtigen. Zum Aufgabenkreis des zweiten Departements gehörte die Gewerbepolizei jeder Art und im allgemeinsten Sinne des Wortes, wie es damals verstanden wurde. Der Begriff der Polizei umfaßte nicht nur die sogenannte Sicherheitspolizei, sondern geradezu die gesamte innere Verwaltung, in diesem Falle jede auf die Landwirtschaft 107), die Fabrikation, das Handwerk, den Handel und das gesamte Bauwesen bezogene Verwaltungstätigkeit. Der Handel besonders umfaßte ein weites Gebiet; er schloß auch die Verwaltung der Seehäfen, die Schiffbarmachung der Ströme sowie die Anlegung von Landstraßen und Kanälen ein.

Im Gegensatz zu der bisherigen und auch später üblichen Regelung oblag dem Gewerbedepartement auch die oberste Leitung der Verwaltung aller derjenigen Fabrikationen, die für Rechnung des Staates betrieben wurden. Das Finanzministerium hatte daran keinen Anteil. Die wesentlichsten staatlichen Regiebetriebe sowie die Privatbetriebe gleicher Art, deren Leitung besondere technische Fachkenntnisse erforderte, unterstanden jedoch einem eigenen Departement im Innenministerium, das die Bezeichnung "Departements-Abteilung für den Bergbau, die Münze, die Salzfabrikation und die Porzellanmanufaktur" führte 108).

Eine Zusammenarbeit zwischen dem Gewerbedepartement und der dritten Unterabteilung des Finanzministeriums war für das Gebiet der Abgabenverwaltung vorgesehen. Künftige Änderungen vornehmlich der indirekten Abgaben, die von wesentlichem Einfluß auf Handel und Gewerbe waren, sollten nur von beiden Ressorts gemeinschaftlich vorgenommen werden. Das galt ebenso für alle Entwürfe von Finanzverordnungen mit gleicher Wirkungsrichtung.

Das Organisationsedikt ließ die allgemeine Tendenz erkennen, daß in allen wirtschaftsbezogenen Fragen stets das Departement für Gewerbepolizei eingeschaltet werden mußte und der Finanzverwaltung niemals eine selbständige Entscheidungsbefugnis zustehen sollte. Das verdient deshalb festgehalten zu werden, weil sich in der späteren Entwicklung das Blatt entschieden zugunsten der Finanzadministration gewendet hat. Die Stellung des Finanzministers war aber auch jetzt von praktisch überragender Bedeutung, da angesichts der enormen französischen Besatzungsforderungen und Kontributionsverpflichtungen nichts geschehen konnte, was er nicht gutgeheißen hätte 109).

c) Die Stellung des Geheimen Staatsrates als Leiter des Departements

Schon nach den Stein'schen Organisationsplänen von 1806/07 zerfielen die Ministerien nicht in untergeordnete Abteilungen mit Direktoren an der Spitze,

107) Die Gewinnung von Naturerzeugnissen fällt an sich nicht unter den technischen Begriff der Gewerbe. Der Name des zweiten Departements ist insoweit zu eng.

108) Pertz, a.a.O., Band II Seite 717

109) Hausherr, Erfüllung und Befreiung, Seite 97 ff.

sondern in relativ selbständige Departements mit Geheimen Staatsräten als Leitern, unter denen die Geheimen Räte als Referenten, aber noch in halb kollegialischer Stellung arbeiteten. Stein wollte die französische, streng büromäßige Organisationsform aus zwei Gründen meiden. Einmal wäre damit an die Stelle der überlieferten Ordnung zu unvermittelt und ohne organische Entwicklung ein Novum getreten, während Stein aus staatspolitischen Gründen für ein allmähliches Hinübergleiten in neue Formen eintrat. Zum anderen war ihm daran gelegen, die freie, selbstschöpferische Tätigkeit der Beamten in den ihnen übertragenen Aufgabengebieten wieder zu beleben. Die Staatsbeamten sollten nicht einfache Befehlsempfänger sein, sondern eigenverantwortliche Berater mit beschränkter Selbständigkeit. Das ließ sich bei einer streng bürokratischen Unterordnung unter den Willen des Vorgesetzten nicht erreichen. Natürlich unterlagen nach Stein die Geheimen Staatsräte andererseits auch der Bindung im Kollegium. Diese Bindung beschränkte sich aber auf einen bestimmten Fragenkomplex und war mit der strikten, umfassenden Weisungsgebundenheit der französischen Ministerialverfassung nicht zu vergleichen.

Ebenso war Hardenberg in seiner Rigaer Denkschrift von 1807 für eine nahezu selbständige Stellung der Geheimen Staatsräte als Leiter der Sachdepartements eingetreten, jedoch aus anderen Erwägungen. Hardenberg wollte dem König die Möglichkeit belassen, nach Abschaffung des Kabinetts, welches der Monarch als Nebenregierung benutzt hatte, außer bei dem Premierminister auch bei den übrigen Ministern und Geheimen Staatsräten unmittelbar Auskünfte und Rat einzuholen. Damit blieb der Schein einer königlichen Selbstregierung gewahrt. Gleichzeitig versicherte sich Hardenberg dadurch des Beistandes der höheren Beamten, die des Glaubens sein durften, auch neben dem Premierminister einen Einfluß ausüben zu können 110).

So stand auch nach der Verordnung vom 24.11.1808 an der Spitze des Departements für Gewerbepolizei wie bei allen Ministerialdepartements ein Geheimer Staatsrat. Sein Verhältnis zum Minister des Inneren war recht eigenartig geregelt 111). Der Minister war Chef der ganzen inneren Verwaltung, zu welcher auch der Geschäftsbereich des zweiten Departements zählte, aber seine Leitung erstreckte sich keineswegs auf deren Gesamtheit. Seine Geheimen Staatsräte sollten ihm zwar untergeordnet sein, sie mußten den Anordnungen des Ministers Folge leisten. Aber das war kein strenges Subordinationsverhältnis. Bei Meinungsverschiedenheiten stand es ihnen in erheblichen Fällen frei, gegen ihren Chef die

110) Hausherr, Hardenbergs Reformdenkschrift Riga 1807, HZ Band 157 Seite 293

111) Für das Folgende: Lehmann, a.a.O., Band II Seite 383 f.; Hintze, Geist und Epochen der pr. Geschichte, Seite 610 ff.; Frauendienst, Das preußische Staatsministerium in vorkonstitutioneller Zeit, in Z.f.d.g.St.Wiss. Band 116, S. 129 f.; Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 2. Teil Seite 402; ferner auch die Verordnung vom 24.11.1808 selbst.

Entscheidung des Staatsrates herbeizuführen oder sogar den König selbst anzurufen. Die ganze Verwaltung der jeweiligen Departements war ihnen mit großer Selbständigkeit überlassen. Sie konnten gewisse Stellen eigenmächtig besetzen und besaßen die Verfügungsgewalt über bestimmte Dispositionsfonds. Sie waren nur verpflichtet, den Minister über alle wichtigen Vorgänge zu informieren und in einigen wenigen außerordentlichen Fällen seine Genehmigung einzuholen, insbesondere dann, wenn der Minister selbst kein alleiniges Entscheidungsrecht besaß. Zu diesem Zweck und zur Beratung von Gegenständen, die mehrere Departements gemeinsam betrafen, versammelte der Minister die Departementschefs sowie deren Räte einmal wöchentlich unter seinem Vorsitz. Das war eine Art kollegialer Staatsrat auf der Ebene des Ministeriums.

Die Geheimen Staatsräte gehörten aber auch dem Staatsrat selbst an. Aus dem Innenministerium waren hierzu allerdings nur der Chef des Gewerbedepartements sowie zwei andere Sektionsleiter bestimmt. Ihnen stand Sitz und Stimme neben dem übergeordneten Minister zu; sie waren in diesem Kollegium vollberechtigte Mitglieder. So konnten zum Beispiel der Justizminister und der Chef des Departements der allgemeinen Gesetzgebung wegen Gesetzesentwürfen direkt mit dem Leiter des Gewerbedepartements in Verbindung treten, ohne den Innenminister zuvor einzuschalten. Die gleichberechtigte Stellung im Staatsrat kam schon im Titel zum Ausdruck, der auch den Ministern in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieses Gremiums zustand.

Stein hatte erklärt, er wolle die Geheimen Staatsräte an die Stelle der alten Departements-Minister des Generaldirektoriums treten lassen. Damit war schon angedeutet, daß ihre Stellung nicht der von ministerabhängigen Beamten mit vergrößerter Selbständigkeit entsprechen sollte, sondern sie vielmehr selbst sozusagen den Rang von Ministern zweiter Ordnung einnahmen. Ihre Departements wurden ja auch fast als kleine Ministerien angesehen, in deren Details die Sektionschefs ebensowenig wie die Minister eingreifen sollten. Wie die letzteren sollten sie die Abteilungsvorsteher (Geheime Räte) überwachen, allgemeine Richtlinien und Anregungen geben. Stein glaubte auch Anlaß zu haben, die Machtsphäre der eigentlichen Minister ein wenig nach unten zu verlagern. Er hatte die Verordnung vom 24.11.1808 schon im Hinblick auf sein baldiges Ausscheiden aus der Regierung entworfen und sah nun die ehemalige "zweite Garnitur" zu den Ministerstellen aufrücken. Dieser traute er aber besonders im Bereich der inneren Verwaltung nicht zu, daß sie zu einer Leitung des ganzen Ressorts imstande sein würde.

Die Stellung der Geheimen Staatsräte kann annähernd mit derjenigen von Staatssekretären verglichen werden, wie sie heute beispielsweise die Bayerische Verfassung vorsieht 112). Wie die Geheimen Staatsräte Mitglieder des Staatsrates waren, so haben die Staatssekretäre Sitz und Stimme in der Staatsregierung. Als

112) Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, Art. 43/II, 50/II, 51/II

vollberechtigte Mitglieder geben sie ihre Stimme nach eigener Überzeugung, nicht nach Weisung ihres Ministers ab und können folglich auch gegen ihn stimmen. Bei ihrer Tätigkeit im Rahmen des ihnen übertragenen Geschäftsbereichs sind sie dagegen stets an die Weisungen des Ministers gebunden, dem sie zugewiesen sind. Ein wirklich selbständiges und eigenverantwortliches Handeln kommt für sie nur im Fall der Verhinderung des Staatsministers in Frage. Gleich den ehemaligen preußischen Geheimen Staatsräten nehmen die Staatssekretäre eine merkwürdige Doppelstellung ein, die sie nur durch ein vertrauensvolles Zusammenwirken mit dem übergeordneten Minister befriedigend ausfüllen können 113).

2) DAS PUBLIKANDUM VOM 16.12.1808

Die Verordnung vom 24.11.1808 ist zwar vom König unterzeichnet, aber nicht mehr publiziert worden. Die durch Napoleon erzwungene Entlassung Steins verhinderte ihre praktische Durchführung. Damit durch das Ausscheiden des dirigierenden Ministers nicht ein Stillstand in der ganzen Verwaltung eintrat, war zunächst das wichtigste, die Bildung eines neuen Ministeriums auf der Grundlage der von Stein entworfenen Departementseinteilung vorzunehmen. Die neue Regierung unter Dohna und Altenstein hielt jedoch den Zeitpunkt zur vollständigen Durchführung einer tiefgreifenden Verfassungsreform für ungeeignet und wollte sich auf eine teilweise Ausführung derselben hinsichtlich der inneren und Finanzverwaltung beschränken. Es erging deshalb das "Publikandum vom 16.12.1808, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung" 114). Hierbei handelte es sich lediglich um eine abgekürzte Überarbeitung der Verordnung vom 24.11.1808, die bereits sehr ausführliche und zur sofortigen Anwendung geeignete Vorschriften enthalten hatte.

Abgesehen davon, daß die Ministerialdepartements nunmehr auch "Sektionen" genannt wurden, blieben die Einteilung und Abgrenzung der Geschäftsbereiche im Innenministerium gegenüber dem Stein'schen Organisationsedikt unverändert. Die Gewerbepolizei mit ihrer umfassenden Zuständigkeit bildete wieder die zweite Sektion; ebenso wurde die Sonderabteilung für Bergbau, Münze, Salzfabrikation und Porzellanmanufaktur beibehalten. Für die Leitung der Sektionen hatte man in Verfolgung der Stein'schen Ideen einen Geheimen Staatsrat als Chef vorgesehen. Von ihm hieß es zwar unverändert in § 4 des Publikandums, daß er dem Minister des Inneren untergeordnet sein soll. In Wahrheit genoß er eine noch größere Selbständigkeit als nach dem Organisationsedikt. Dohna - Altenstein hiel-

113) Nawiasky-Leusser, Handkommentar zur Bayer. Verfassung vom 2.12.1946, Anmerkung zu Absatz II des Art. 51

114) Vollständiger Abdruck bei Rabe, Sammlung von Preußischen Gesetzen und Verordnungen, Band IX Seite 383 ff. Auch in Mylius, N.C.C. XII, 2 Nr. 59

ten nämlich die Zeit für die Errichtung des Staatsrates noch nicht für gekommen und suspendierten ihn ausdrücklich. Damit fehlte aber eine die einzelnen Departements und Ministerien zum einheitlichen Ganzen zusammenfassende Klammer. Es gab kein übergeordnetes Regierungskollegium, das nur das Staatsinteresse ins Auge faßte und dem Ressortegoismus der Behördenchefs entgegentreten konnte. Nicht nur für die Minister bedeutete das eine weitgehende Unabhängigkeit. Auch die Geheimen Staatsräte genossen nun eine Selbständigkeit, die infolge des Aufschubs des Staatsrates nicht gerechtfertigt war 115).

II. GRÜNDE FÜR DEN VERZICHT AUF EIN EIGENES MINISTERIUM FÜR HANDEL UND GEWERBE

Die Einführung der reinen Ministerialbürokratie mit ihren streng abgegrenzten, nach fachlichen Gesichtspunkten bestimmten Ressorts warf die Frage auf, welche Geschäftsbereiche ein eigenes Ministerium verlangen und welche nur als Abteilungen oder Unterabteilungen eines Ministeriums geführt werden sollen. Eine erste Auswahl ergab sich schon aus der natürlichen Verschiedenheit der Aufgabengebiete. Man hätte aber darüber hinaus auch Verwaltungszweige, die an sich einer übergeordneten Verwaltungseinheit angehörten, aus ihrer Eingliederung herauslösen und zu einer selbständigen Ministerialbehörde erheben können. Der Grund für eine solche Maßnahme kann in politischen Rücksichten liegen oder in der besonderen Bedeutung, die ein bestimmtes Teilgebiet der Verwaltung für das Staatsganze beansprucht; letzteres setzt allerdings voraus, daß die Sonderstruktur auch erkannt wird.

Für die Angelegenheiten von Handel und Gewerbe hatten die Reformer von 1808 nur eine Sektion im Ministerium des Innern vorgesehen. Es ist nicht verwunderlich, daß sie insoweit auf eine eigene Zentralbehörde verzichtet haben. Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen.

1) Ein voll entwickelter Gesamtbegriff dessen, was heute unter "Wirtschaft" verstanden wird, war zu jener Zeit noch nicht bekannt. Man beschäftigte sich nur mit einzelnen, nebeneinander gestellten und mehr oder minder lose miteinander verknüpften Teilgebieten 116). Des inneren Zusammenhangs und der Notwendigkeit einer einheitlichen Handhabung allen wirtschaftsbezogenen Geschehens war man sich noch nicht voll bewußt. Die Fragen, die Handel, Gewerbe und Industrie betrafen, fielen von jeher in den Bereich der allgemeinen inneren Verwaltung und wurden folglich von dem hierfür zuständigen Organ, dem Generaldirektorium, bearbeitet. Das 1740 gegründete Fabrikendepartement genoß zwar eine weitgehen-

115) Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Seite 166
116) Facius, Wirtschaft und Staat, Seite 44

de Selbständigkeit, ist aber doch formell niemals vollständig aus dem Zusammenhang mit dem Generaldirektorium entlassen worden. In dieser Behörde vereinigte sich ja noch die gesamte innere Verwaltung mit Ausnahme der Rechtspflege. Es wurde schon als ein großer Fortschritt empfunden, daß der Gesetzgeber von 1808 eine exakte Trennung zwischen der obersten Leitung der Finanz- und der der übrigen inneren Verwaltung vorgenommen hat. Damit war zunächst der erste grundlegende Schritt getan zur späteren Abspaltung von Sonderverwaltungen, als deren Ursprung sich das Innenministerium erwiesen hat. Es mußte erst einmal die Grundform der Ministerialverfassung aufgebaut werden, ehe sich die feineren Abstufungen und Differenzierungen herauskristallisieren konnten. Der Grundform entsprach aber die Einteilung in die fünf sogenannten klassischen Ressorts des Inneren, der Finanzen, der Justiz, des Äußeren und des Krieges.

2) Es war auch die volle Absicht der Reformen, die Zahl der Ministerien zu beschränken. Damit sollte die Einheitlichkeit und die Übersicht, die Kraft und die Beweglichkeit der Verwaltung gewährleistet werden. Gerade die Vielzahl der Departements, die unterschiedliche Organisation der obersten Behörden sowie der völlige Mangel einer einheitlichen Leitung sind für die staatsrechtliche Krise Preußens verantwortlich gemacht worden. Deshalb hieß es in dem Publikandum vom 16.12.1808, daß "eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener ... an der Spitze einfach organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden" stehen solle 117). Im Jahre 1808 waren Handel und Gewerbe noch keine Hauptverwaltungszweige.

3) Preußen folgte in der Einteilung seiner Ressorts dem Vorbild, das die französische Ministerialverfassung gesetzt hatte 118). Von dieser Seite konnte eine Anregung für ein selbständiges Handelsministerium nicht kommen. Die Gesetze von 1791 und 1795 verwiesen Handel, Gewerbe, Landwirtschaft und Industrie in die zweite division im Département de l'Intérieur 119). Erst später, im Jahre 1811, hat Napoleon ein eigenes ministère des manufactures et du commerce geschaffen, das jedoch nach drei Jahren von Ludwig XVIII. wieder beseitigt worden ist. Auch in den Deutschen Staaten bestand für dieses Gebiet keine besondere Zentralbehörde; es war entweder mit dem Innen- oder mit dem Finanzministerium verbunden 120).

---

117) Rabe, a.a.O., Seite 383

118) Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Band III Seite 97; Lehmann, a.a.O., Band II Seite 389; Siehe 104)

119) Pölitz, a.a.O., Band II Seite 40, 41

120) a) Königreich Bayern: VO v. 26.10.1806, die Ministerialorganisation betreffend, bei Pözl, Lehrbuch des bay. Verwaltungsrechts, Seite 17 f.

b) Königreich Württemberg: Organisationsedikt vom 18.3.1806, bei Pölitz, Band I Seite 351.

4) Der Umfang eines Verwaltungsapparates muß der Größe und Bedeutung des Staatswesens angepaßt sein. Ein besiegter, in seinem Staatsgebiet und seiner Bevölkerung stark dezimierter Staat kann sich eine große Zahl aufwendiger Ministerien nicht leisten. Unter diesem Gesichtspunkt war das Jahr 1808 für Preußen eine denkbar schlechte Zeit, um die Neuorganisation mit der Berufung mehrerer neuer Minister zu beginnen. Der Tilsiter Frieden vom 9.7.1807 hatte Preußen rund 40 % seines Staatsgebiets und fast die Hälfte seiner Untertanen genommen 121). Zudem war jeglicher Handelsverkehr durch den erzwungenen Beitritt zur Kontinentalsperre aufs Äußerste erschwert. Solange dieser Zustand andauerte, wäre ein besonderes Ministerium für Handel und Gewerbe nicht gerechtfertigt gewesen. Meier sieht sogar den Hauptgrund für die Bestellung eines Geheimen Staatsrates statt eines wirklichen Ministers für Handel, Gewerbe und landwirtschaftliche Angelegenheiten in dem geringen Umfang des damaligen Staatsgebietes 122). Ob das tatsächlich ausschlaggebend war, ist allerdings zweifelhaft. Die Geheimen Staatsräte sollten von vornherein nur die Stellung der ehemaligen Departementschefs im Generaldirektorium einnehmen. Der Gedanke, ihnen an sich einen höheren Rang einzuräumen, davon aber auf Grund der ungünstigen Lage der Monarchie absehen zu müssen, ist Stein nicht in den Sinn gekommen.

5) Der finanzielle Bedarf eines Ministeriums ist größer als der einer Ministerialabteilung, schon weil ein Minister ein höheres Gehalt fordern darf als ein Sektionschef. Auch aus diesem Grunde verbot es sich, die Zahl der obersten Staatsdiener über das Unumgängliche hinaus zu vermehren. Auf Preußen lastete nach dem Pariser Vertrag vom 8.9.1808 eine Kriegsschuld von 154 1/2 Millionen Franken, eine Summe, deren Begleichung der preußischen Regierung ein Rätsel war 123). Dazu kam die Verringerung der Staatseinnahmen durch die Abtretung vieler Provinzen an Frankreich sowie die erhebliche Einbuße an Steuerkraft an den verbliebenen Gebietsteilen. In allen Zweigen der Verwaltung mußten die größtmöglichen Einschränkungen vorgenommen werden. Der Gesichtspunkt der Sparsamkeit war ein lebenswichtiger: dem Geheimen Rat Niebuhr gegenüber hatte der französische Botschafter

---

Fortsetzung der Fußnote 120 von Seite 30:

c) Königreich Westfalen: Verfassung v. 15.11.1807, bei Pölitz, Band I Seite 40. Bis zum Jahre 1808 war der Handel mit dem öffentlichen Schatz in einem Ministerialressort verbunden.

d) Großherzogtum Frankfurt: Verfassung vom 16.8.1810, bei Pölitz, Band I Seite 47.

e) Königreich Sachsen: Verfassung v. 4.9.1831, bei Pölitz, Band I Seite 227.

f) Kurfürstentum Hessen: Organisationsurkunde vom 29.6.1821, bei Pölitz Band I Seite 577.

121) Bassewitz, Die Kurmark von 1806 bis 1808, Seite 580

122) Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation, Seite 163

123) Bassewitz, Die Kurmark von 1809-1810, Seite 322

in den Niederlanden geäußert, die Existenz Preußens hänge einzig von der regelmäßigen Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen ab 124).

Die Gestalter der Reform waren sich der besonderen Situation wohl bewußt. Zu Beginn des Publikandums vom 16.12.1808 hieß es, daß "eine ... den Fortschritten des Zeitgeistes, der durch die äußeren Verhältnisse veränderten Lage des Staates und den jetzigen Bedürfnissen desselben angemessene neue Geschäftseinrichtung" geschaffen werden solle.

6) Schließlich ist nicht außer Betracht zu lassen, daß der preußische Staat nach dem Zusammenbruch sich infolge der Abkehr vom Merkantilismus und der Zuwendung zu den Gedanken der Freihandelslehre auf wirtschaftlichem Gebiet freiwillig in eine Sphäre der geminderten Aktivität zurückgezogen hat. Die konsequente Durchführung des liberalistischen Prinzips vom "laisser-faire, laisser-aller" verweist den Staat in die Rolle eines reinen "Feuerwehrmannes", der nur dann tätig wird, wenn dem sich selbst überlassenen Schutzgut Gefahr droht. Bei einer in dieser Weise beschränkten Aufgabenstellung bedarf es keines großangelegten Verwaltungsapparates, der in der Existenz einer eigenen Zentralbehörde besonders ausgeprägt in Erscheinung getreten wäre.

Der Merkantilismus mit seinem überbetonten Staatsinterventionismus war überwunden 125). Bei den führenden preußischen Staatsbeamten hatte er schon längst keine Unterstützung mehr gefunden. Die herrschende Gesinnung hatte sich der neuen volkswirtschaftlichen Theorie von Adam Smith zugewandt, der nirgends eifrigere Anhänger besaß als in Preußen 126). Noch im Generaldirektorium hatte der spätere Staatsrat Kunth durch seine liberalen Grundsätze wesentlich dazu beigetragen, das alte Wirtschaftssystem mit seinen dirigistischen Maßnahmen zu Fall zu bringen. Wilhelm von Humboldt trug in seinen "Ideen, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen" vor, die Tätigkeit des Staates habe sich auf den Schutz nach Außen und die Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern zu beschränken. Alles übrige sei der Staatsverwaltung fremd und müsse Industrie und Handel im Einzelnen überlassen bleiben 127). Die größtmögliche Freiheit der Gewerbe und des Handels für alle Bevölkerungsschichten zur Hebung des allgemeinen Wohlstandes und den grundsätzlichen Verzicht auf staatliche Reglementierungen forderte Hardenbergs Rigaer Denkschrift 128). Theodor von Schön nannte die

124) Ranke, Hardenberg und die Geschichte des pr. Staates, Band III Seite 81, 103

125) Schmoller, Studien zur wirtschaftl. Politik Friedrich d. Gr. und Preußens überhaupt von 1680-1786, in: Jahrbuch f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 8. Jahrgang, 1. Heft Seite 1-62 (15 ff).

126) Lehmann, Stein, Band II Seite 39; Meier, Franz. Einflüsse, Band II Seite 171

127) Wittichen, Zur inneren Geschichte Preußens während der franz. Revolution, FBPG 19, S. 349 f.; ferner Wilhelm v. Humboldt, Gesammelte Werke, Band II Seite 250 f.

128) Ranke, Denkwürdigkeiten, Band IV Anhang S. 49 f.

staatliche Beschränkung der Gewerbetätigkeit eines der Hauptübel der Staatsverfassung 129), und der Minister Schroetter bezeichnete diesen Zustand als eine "Reliquie aus der Zeit der Barbarei" 130). Die Menschen verlangten jetzt nach geistiger und wirtschaftlicher Selbständigkeit. Die Untertanen wollten Bürger werden, wollten sich selbst verwalten und forderten von der Regierung nur noch, daß sie die Hindernisse beseitige, die einer freien Entfaltung der Kräfte des einzelnen sich entgegenstellten. Der leitenden und zurechtweisenden starken Hand der Staatsverwaltung bedurfte es nicht länger. Sie war unentbehrlich gewesen, so lange man noch hilflos mit der durch die Zerstörungskriege des 17. und 18. Jahrhunderts bedingten Alltagsnot zu ringen hatte. Zwar befanden sich auch zu Ende des Jahres 1808 die städtischen und ländlichen Gewerbeverhältnisse in einem sehr betrüblichen Zustand 131). Aber nun sollte die Wiedergesundung vom Volke selbst ausgehen. Handels- und Gewerbefreiheit hieß das verheißungsvolle Wort. In der Aktivierung aller bisher ungenützten Anlagen, Fähigkeiten und Kräfte in jedem Bereich wirtschaftlicher Betätigung sah die Regierung das sicherste Mittel, einen neuen materiellen Wohlstand zu erringen. Die Staatsverwaltung war nur dazu berufen, die Unbeschränktheit der Produktion, die Leichtigkeit des Verkehrs und die Freiheit der Handelsbeziehungen und Gewerbetätigkeit zu gewährleisten. Im Übrigen sei es am zuträglichsten, die Dinge ihrem natürlichen Gang zu überlassen 132). Aus der Sicht dieser wirtschaftsliberalen Einstellung hätte die Errichtung einer kommerziellen und gewerblichen Zentralbehörde dem Bestreben widersprochen, nirgends der freien wirtschaftlichen Betätigung auch nur dem Anschein nach in den Weg zu treten 133).

Der Freiherr vom Stein ist diesen Gedankengängen allerdings nicht gefolgt. Er, der als der geistige Vater der Organisationsverfassung von 1808 anzusehen ist, verteidigte aus staatspolitischen Gründen noch den positiven Wert des staatlichen Einflusses auf das Wirtschaftsleben, gewissermaßen als Stufe innerhalb eines wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses 134). Seine Einstellung entsprach im großen und ganzen der Haltung, die die Kammeralisten der älteren Schule und auch die meisten Beamten der nachfriderizianischen Zeit einnahmen. Das war ein liberalisierender Merkantilismus, der doktrinäre Einseitigkeiten vermied und das strenge Wirtschaftssystem elastisch handzuhaben wußte, in einzelnen Beziehungen auch ab-

---

129) Winter, Zur Entstehung des Oktoberedikts und der Verordnung vom 14.2.1808, FBPG 40, S. 7

130) Lehmann, Stein, Band II Seite 42

131) Bassewitz, Die Kurmark von 1809-1810, Seite 633; in der Provinz Preußen waren Handel und Gewerbe weniger betroffen, siehe Pertz, Stein Band II Seite 15.

132) § 34 und § 50 der Geschäftsinstruktion an die Regierungen sämtlicher Provinzen vom 26.12. 1808, bei Rabe, Band IX Seite 415 ff.

133) Facius, a.a.O., Seite 44

134) Thiede, Staats- und Wirtschaftsauffassung des Freiherrn vom Stein, Seite 129

baute, ohne aber die staatliche Gewerbeaufsicht und Gewerbeförderung grundsätzlich preiszugeben. Von einem radikalen Verzicht auf die staatlichen Regulierungsrechte konnte bei Stein keine Rede sein. Wenn er gewisse Lockerungen der Wirtschaftsschranken befürwortete, zum Beispiel die allmähliche Einschränkung des Zunftszwanges, so geschah dies nicht in konsequenter Verfolgung einer liberalen ökonomischen Lehrmeinung. Er handelte vielmehr aus der Einsicht heraus, daß einige veraltete wirtschaftliche Stützungsmaßnahmen, die infolge der veränderten Zeitverhältnisse ihren ursprünglichen Sinn und Zweck verloren hatten, außer Kraft gesetzt werden mußten 134a). Eine weitere Absicht war auch, den schlecht besoldeten Soldaten bürgerliche Nebenerwerbsquellen zu eröffnen, was schon die Finanzkommission von 1798 angestrebt hatte 135). Die tatsächliche Realisierung der Smith'schen Theorie blieb der Hardenberg'schen Wirtschaftsreform vorbehalten, die von Stein keineswegs gebilligt wurde 135a).

Im übrigen hatte Stein der Staatsverwaltung schon seit langem neue, zusätzliche Aufgaben zugedacht, die nicht dirigierender, sondern instruierender Natur waren. Sie bestanden hauptsächlich in der Unterweisung, Belehrung und Information. In der Unterstützung der einheimischen Industriezweige mit staatlichen Mitteln hat er sogar eine lebhafte Initiative entwickelt. Mit großem Eifer förderte er besonders das Gewerbeschulwesen, die Fortbildung der Gewerbetreibenden in allen Provinzen durch die Presse sowie ihre Beaufsichtigung und Anregung durch staatliche Fabrikenkommissare. Der Wissensstand der meisten Kaufleute, Gewerbetreibenden und Fabrikanten war derart gering, daß von staatlicher Seite noch erschreckend viel zu tun war, um eine wohlfundierte Bildung der Mittelklasse zu entwickeln. Desgleichen sah Stein eine fortgesetzte technische Beratung größeren Umfangs vor 136). Die Verfolgung dieser Ziele forderte nicht eine Einschränkung, sondern eine Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit auf bisher wenig beschrittenen Gebieten. Da die notwendigen Fachkenntnisse aber nicht von den Verwaltungsbeamten erwartet werden konnten, war die Errichtung einer Technischen Deputation für die Gewerbe vorgesehen. Sie sollte sich aus Fachleuten aller Stände zusammensetzen und dem Gewerbedepartement unmittelbar unterstehen. Die Beamten begegneten dieser Institution mit scharfer Kritik, da sie die Mitwirkung von Laien ablehnten, die doch nichts von Amtsgeschäften verstünden. Nach ihrer Gründung am 27.10.1810 hat die Deputation es an der erhofften Initiative sehr fehlen lassen. Sie mußte schon bald reorganisiert werden, wollte sie auch nur in bescheidenem Umfang die Erwartungen erfüllen, die man mit ihrer Errichtung verbunden hatte 137).

134a) Ritter, Stein, Seite 133 f, 290; Lehmann, Stein, Band II Seite 492 ff.

135) Thiede, a.a.O., Seite 111; Hintze, Preußische Reformbestrebungen vor 1806, HZ Band 76 Seite 425

135a) Ritter, Stein, Seite 290; Goldschmidt, Das Leben des Staatsrats Kunth, Seite 371

136) Lehmann, Stein, Band I Seite 355 f.

137) Matschoß, Preußens Gewerbeförderung und ihre großen Männer, Seite 22f, 26

III. DIE ENTWICKLUNG BIS 1817

1) Nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Dohna und Altenstein flammte der Streit um die Stellung der Geheimen Staatsräte und ihr Verhältnis zu den Ministern mit großer Heftigkeit auf. Für eine klare Über- und Unterordnung war in dem neuen Verwaltungsaufbau nicht gesorgt worden, was zu zahlreichen Rivalitäten Anlaß gab. Durch die Suspension des Staatsrates wurde die Verwirrung nur noch größer. Dohna und Altenstein suchten unausgesetzt die Selbständigkeit der Geheimen Staatsräte so weit wie nur möglich einzuschränken. Sie hielten die Beratungen über wichtige Angelegenheiten fast nur mit den wirklichen Ministern ab und verwiesen die Sektionschefs auf ihr spezielles Aufgabengebiet, in welches sie sich nicht selten persönlich einmischten. Durch derartige Eingriffe wurde die Opposition der Geheimen Staatsräte nur verhärtet. Ihre Wortführer waren vornehmlich Theodor von Schön und Wilhelm von Humboldt, die Leiter des Gewerbedepartements bzw. des Departements für geistliche und Unterrichtsangelegenheiten. Beide forderten größte Unabhängigkeit gegenüber den Ministern und sahen diese nur in einem Staatsrat gesichert, dessen Mitglieder sie seien. Schön bat den König um eine Klarstellung über das Verhältnis zwischen Sektionschef einerseits und König bzw. Minister andererseits 138). Die Antwort fiel unbefriedigend aus. In einem Brief an den Minister des Innern, Graf Dohna, bezeichnete Schön seine Stellung als untragbar, praktisch wertlos und überflüssig. Alle wichtigen Sachen wie auch alle Sachen, bei denen mehrere Departements gemeinschaftlich tätig werden mußten, und das sei meistens der Fall, würden von dem Innenminister selbst bearbeitet. Die Sektion habe nur ihr Gutachten abzugeben. Im Grunde genommen sei niemand wirklich verantwortlich. Jede andere Sektion, mit Ausnahme der von Humboldt geleiteten, nehme sich ohne Aufforderung staatswirtschaftlicher Angelegenheiten an. Auch gegenüber den Oberpräsidenten könnten sich die Sektionschefs nicht durchsetzen. Zu dieser nicht unberechtigten Klage gegen seinen eigenen Vorgesetzten trat noch ein heftiger Streit mit dem Finanzminister Altenstein, wodurch sich Schön im April 1809 veranlaßt sah, sein Rücktrittsgesuch einzureichen 139). Das Departement für Gewerbepolizei wurde daraufhin vom Innenminister selbst übernommen; da er zugleich die erste und sechste Sektion leitete, verlor er sich mit dieser Personalunion aber so sehr in der Masse unwesentlicher Details, daß ihm keine Zeit und Kraft mehr blieb, sich als Minister jener Tage reformerisch zu betätigen.

Auch Friedrich Wilhelm III. fand das Verhältnis zwischen den Sektionschefs und ihren Ministern sehr "wunderlich und so schwer in der Ausführung von der einen

138) Brief Schöns an Friedrich Wilhelm III. vom 18.2.1809, Antwortschreiben vom 20.2.1809. Aus den Papieren Schöns, Band I Seite 93 ff.

139) Aus den Papieren Schöns, Band I Seite 98; Goldschmidt, Das Leben des Staatsrats Kunth, Seite 60

und der anderen Seite zu bewahren, daß es beinahe unhaltbar sei" 140). Der König war der Ansicht, es würde wohl besser sein, mehrere neue Ministerien zu kreieren und ein Konseil zu bilden, an dem die bisherigen Geheimen Staatsräte als Minister teilnehmen würden. Was den König aber hinderte, an den vorhandenen Mängeln etwas zu ändern, war der Gedanke, daß ein ewiges Umändern einmal festgelegter Formen der Regierung schade und die Nation beunruhige. Solange Dohna und Altenstein an der Spitze der Regierung standen, bestand für eine Umwandlung der Departements in echte Ministerien auch kaum eine Aussicht. Es lag nicht in Dohna's Persönlichkeit, offene Probleme mit Entschiedenheit und Ausdauer zu lösen. Seiner Natur entsprach es, die Dinge, so wie sie einmal lagen, so lange wie möglich fortzuschleppen. Weitschauende Gedanken und der Mut zur Gestaltung waren ihm fremd 141). Altenstein dagegen strebte dahin, alle Macht um sein Ministerium zu konzentrieren, und war aus diesem Grunde gegen jede Vermehrung der Zentralbehörden, die seinen Einfluß nur streitig gemacht hätten. Deshalb widersetzte er sich, wie alle anderen Minister auch, der Errichtung eines Staatsrates, wie ihn Stein vorgesehen hatte. Die Minister wären darin in der Minderheit gewesen und immer der Gefahr ausgesetzt, von den Geheimen Staatsräten als ihren eigenen Untergebenen überstimmt zu werden. Ihre Abneigung kam in den Worten des Ministers Beyme zum Ausdruck, der Staatsrat "müßte mit der Zeit das Grab aller Subordination (der Sektionschefs) werden und die ganze Kraft der Minister lähmen" 142). Durch die Kabinetts-Ordre vom 31. 3. 1810 142a) wurde schließlich der Einfluß der Departementschefs auf ein ungefährliches Mindestmaß reduziert. In den zur Gewährleistung eines einheitlichen Geschäftsbetriebes geschaffenen allmonatlichen Generalkonferenzen stand ihnen nur in den Angelegenheiten ihres Ressorts ein volles Votum zu, im Übrigen nur eine beratende Stimme. An den wöchentlichen Ministerialsitzungen sollten überhaupt nur die Geheimen Staatsräte teilnehmen, die die betreffenden Sachen bearbeitet hatten. Die Eifersucht der Minister hatte damit über den Ehrgeiz der Departementsleiter gesiegt.

---

140) Gespräch F. W. III. mit W. v. Humboldt, Aus den Papieren Schöns, Band II Seite 249 ff.

141) Vincke, Kammerpräsident der Kurmark, spricht in einem Schreiben an Stein vom 12.11.1809 von dem "unglücklichen Ministerium des Inneren" und dem "langsamen Gang der inneren Organisation, welche noch die bedeutensten Lücken habe", Bodelschwingh, Das Leben des Freiherrn von Vincke, Band I Seite 436

142) Schneider, Der preußische Staatsrat 1817-1918, Seite 20

142a) Die Kabinetts-Ordre vom 31.3.1810 ist nicht veröffentlicht worden, aber bekannt durch Schneider, a.a.O., Seite 20

2) Da die im Dezember 1809 erfolgte Rückkehr des Hofes und der Minister nach Berlin unter anderem nicht vermocht hatte, die Tätigkeit der Behörden einheitlicher und wirksamer zu gestalten, entschloß sich der König im Juni 1810, das Ministerium Dohna-Altenstein aufzulösen und den Freiherrn von Hardenberg als Staatskanzler mit umfassenden Vollmachten einzusetzen. Anläßlich dieses Wechsels wurde auch eine Veränderung in der Organisation der Behörden vorgenommen. Die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Behörden vom 27. 10. 1810 143) vereinigte die Verwaltung der Salzfabrikation, der Porzellanmanufaktur, des Berg- und Hüttenwesens sowie aller staatlich betriebenen Unternehmen, die bisher in einer gesonderten Abteilung zusammengefaßt waren, mit der allgemeinen Gewerbeverwaltung. Der bisherige Name der Gewerbesektion wurde in "Abteilung für Handel und Gewerbe" geändert, was der weitreichenden Zuständigkeit dieses Ressorts besser entsprach.

Das Ministerium des Innern bestand nunmehr aus den vier Abteilungen für die allgemeine Polizei, für Handel und Gewerbe einschließlich des Bergwesens, für den Kultus und öffentlichen Unterricht und für das Postwesen. Die an der Spitze der Abteilungen stehenden Geheimen Staatsräte waren in Übereinstimmung mit den Anordnungen von 1808 gleich den Ministern Mitglieder des einstweilen noch aufgeschobenen Staatsrates und berichteten unmittelbar an den König. In diesen beiden Richtungen nahmen sie eine wirkliche Ministerstellung ein. Die Diskrepanz zwischen den Ministern und den Abteilungschefs wurde auch dadurch verringert, daß die Minister durch die Einführung des Staatskanzleramtes eine Einschränkung ihrer Immediatstellung gegenüber dem König hinnehmen mußten. Denn dem Staatskanzler stand gegenüber den Ministern die Oberaufsicht und die Kontrolle über die gesamte Verwaltung zu. Er hatte das Recht, Auskunft und Rechenschaft über jeden Gegenstand zu fordern und konnte ihre Maßnahmen bis zur Entscheidung des Königs suspendieren; in außergewöhnlichen Fällen konnte er mit königlichem Auftrag selbst generelle Verfügungen an Stelle der Minister erlassen 143a).

Die Befugnisse des Staatskanzlers, der zugleich die Posten eines Innen- und Finanzministers versah, gegenüber den Abteilungsleitern in diesen Ministerien waren aber erheblich weitergehende. Letztere hatten in allen wichtigeren Angelegenheiten vorher die Anweisungen des Kanzlers einzuholen, durften also nicht selbständig tätig werden. Ferner gingen ihre Berichte nur durch seine Vermittlung an den König, nachdem er entweder seine Beistimmung ausgesprochen oder seine abweichende Meinung hinzugesetzt hatte. Ein Unterschied bestand ferner darin, daß die Chefs der Abteilungen nur dann bei den Kabinettsvorträgen erscheinen durften,

---

143) GS 1810, Seite 3 ff.

143a) Nach Meinecke, Boyen, Band II Seite 373, wurden die Minister tatsächlich zu Dirigenten herabgedrückt, und die unklare Stellung des Ministeriums gegenüber dem Staatskanzler sei ein "schreiender Übelstand" gewesen.

wenn der König es ausdrücklich befohlen hatte, um sie über einen bestimmten Gegenstand selbst zu hören, oder der Staatskanzler ihnen die Vorträge zuwies. In den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung dagegen genossen die Sektionsleiter Freiheit und Selbständigkeit; insoweit waren sie auch verantwortlich. Hardenberg konnte die Führung des Innenministeriums nur generell und in wichtigen Sachen übernehmen. In einem späteren königlichen Befehl vom 24.4.1812 144) wurde Hardenberg ausdrücklich angewiesen dafür zu sorgen, daß alle Fragen und Gesuche bei dem Chef des jeweils zuständigen Departements unmittelbar vorzubringen seien und von diesem auch nur die Entscheidung ausgehe.

Unter den damaligen Umständen erschien die halb selbständige, rechtliche Zwitterstellung der Abteilungschefs zur Entlastung Hardenbergs, der sowohl Chef der Regierung war als auch zwei wichtigen Ministerien vorstand, notwendig. Die Regelung stand nicht in Widerspruch mit dem Wesen der Verwaltung des absoluten Staates, bei dem der Einfluß der einzelnen Persönlichkeit sowie besondere Rücksichten und Zweckmäßigkeitsmomente vor der festen rechtlichen Ordnung und klaren Unterscheidungsmöglichkeit eindeutig im Vordergrund standen. Hardenberg wäre sicherlich gegenüber einzelnen Geheimen Staatsräten zu Zugeständnissen bereit gewesen, wenn er sich hiervon etwas versprochen hätte. So trug er in einem Schreiben vom 8.6.1810 dem ehemaligen Staatsrat Schön die Leitung der 1. Sektion für allgemeine Polizei, der 2. Sektion für Gewerbepolizei sowie der 6. Sektion für das Medizinalwesen an und sicherte ihm zugleich völlige Selbständigkeit seiner Position zu. In geeigneten Fällen sollte Schön auch ein eigenes Vortragsrecht besitzen 145).

Wenn es auch in der Verordnung vom 27.10.1810 hieß, daß der Staatskanzler die Leitung der Ministerien des Innern und der Finanzen nur im Allgemeinen und nur in Hinsicht auf wichtige Gegenstände übernehme, so läßt sich daraus nicht die Folgerung ziehen, die Ministerialabteilungen wären selbständige Ministerien unter einem gemeinsamen obersten Chef gewesen. Zwar hatte der Staatskanzler gegenüber allen wirklichen Ministern gewisse allgemeine Kontrollbefugnisse. Diese beschränkten sich aber auf die negative Funktion, einzelne Maßnahmen der Minister aufzuschieben. Den Abteilungsleitern in den Ministerien des Innern und der Finanzen dagegen konnten positive Anweisungen für den Einzelfall erteilt werden. Damit kommt zum Ausdruck, daß jedes der beiden Ministerien eine einheitliche bürokratisch organisierte Behörde war, deren Abteilungsvorstände von den Anordnungen des Ministers abhängig waren. Der einheitliche Charakter des Ministeriums des Innern wurde deshalb durch das lockere Verhältnis der Abteilungen zum Ganzen nicht berührt.

144) GS 1812, Seite 43 f.

145) Aus den Papieren Schöns, Band I Seite 119. Schön zog es jedoch vor, seine Stellung als Oberpräsident zu behalten.

3) In den folgenden Jahren wurden wichtige, in den Zuständigkeitsbereich des Handels- und Gewerbedepartements fallende Aufgaben diesem genommen und dem Finanzministerium übertragen. Es begann damit die ruhelose, bis 1848 andauernde Zeit, in welcher dieser Fachzweig bald der inneren, bald der Finanzverwaltung zugewiesen wurde oder auch mit einer eigenen Behörde bedacht wurde.

Durch den Königlichen Befehl vom 24.4.1812 146) schieden das Münzwesen und die Mitaufsicht über die Geldinstitute aus dem Departement für Handel und Gewerbe aus und wurden der neuerrichteten dritten Abteilung im Finanzministerium zugewiesen. Zugleich wurde diesem Ressort alle Verwaltung der Magazine "zur Abwendung des Mangels und der Teuerung" aufgetragen. Diese Regelung entsprach dem Gesichtspunkt des engeren Sachzusammenhangs.

Die nächste Änderung erfolgte durch die Kabinetts-Ordre vom 13.12.1813 147). Danach wurde die gesamte Leitung des Salz-, Berg- und Hüttenwesens dem Finanzministerium übertragen. Veranlassung hierzu war die große Bedeutung dieser Betriebe in den wiedererworbenen und neugewonnenen Landesteilen, deren Ertrag einen so wichtigen Teil der Staatseinkünfte auszumachen versprach, daß deren Verwaltung nicht von der des übrigen Staatsvermögens getrennt werden konnte.

Den tiefsten Eingriff nahm die in Paris erlassene Kabinetts-Ordre vom 3.6. 1814 vor 148). Ihr Zweck war es, eine vollständige Organisation der inneren Verwaltung zu schaffen, die den durch den erfolgreichen Verlauf der Befreiungskriege beträchtlich ausgedehnten Staatsgrenzen angepaßt war. Mehrere wichtige, bisher der Abteilung für Handel und Gewerbe im Innenministerium zugerechneten Gegenstände wurden dem Finanzministerium einverleibt, nämlich die Fabrikenangelegenheiten, das Bauwesen, das Verkehrswesen zu Lande und zu Wasser und alle den See- und Landhandel in seinem ganzen Umfang betreffenden Gegenstände. Als offizieller Grund hierfür wurde angegeben, die eben genannten Angelegenheiten seien mit der Abgabenverwaltung und dem Staatshaushalt so eng verflochten, daß die angestrebte Neuordnung eine Erleichterung des Geschäftsganges zum Vorteile der Untertanen und des Dienstablaufs darstelle. Für die Fabrikenangelegenheiten zumindest erscheint das nur aus dem Blickwinkel einer fiskalischen Betrachtungsweise verständlich. Den Bestrebungen Hardenbergs, die Wirtschaftsreform auf die neuen Gebietserwerbungen auszudehnen und vor allem eine Zollreform durchzuführen, kam die Zusammenfassung der Handels- mit der Abgabenverwaltung immerhin zu statten. Der spätere Leiter der neu errichteten Abteilung im Finanzministerium, der Wirkliche Oberfinanzrat Maaßen, hat auf dem Handels- und Zollsektor große Sachkenntnis bewiesen und wurde als die Seele der Steuergesetze von 1818 bezeichnet 149).

---

146) GS 1812, Seite 43 f.

147) GS 1814, Seite 3

148) GS 1814, Seite 40 ff.

149) ADB Band 20, Seite 2 ff.

Für den Übergang der Handelsadministration wird aber noch ein anderer Grund maßgebend gewesen sein. Seit der Abwesenheit des Staatskanzlers, dersich mit dem König in Paris aufhielt, herrschte unter den Ministern und Departementschef keineswegs die gewünschte Einstimmigkeit. Besonders die Berufung von Hardenbergs Neffen, dem ehemaligen Finanzminister des Königreichs Westfalen Freiherrn von Bülow, zum preußischen Finanzminister am 26.11.1813 erregte beträchtliches Mißfallen. Reibungen entstanden vornehmlich zwischen ihm und den beiden Departementschefs im Ministerium des Innern Schuckmann und Wittgenstein. Schuckmann beklagte sich im März 1814 beim Staatskanzler darüber, daß der Finanzminister die Vorschrift mißachte, daß bei gemeinschaftlichen Gegenständen miteinander Rücksprache zu halten und gemeinschaftlich zu verfahren sei; Bülow fordere vielmehr bloß ein Gutachten an, um dann allein zu verfügen und ihm die Verfügung nur nachrichtlich mitzuteilen. Schuckmann regte an, ob Hardenberg zur Klarstellung nicht eine Änderung der Ressortverhältnisse beim König durchsetzen wolle 150). In der Kabinetts-Ordre vom 3.6.1814 wurde daraufhin Schuckmann zum Minister des Innern und Wittgenstein zum Polizeiminister ernannt. Bülow blieb Finanzminister, seine Position wurde aber durch die Übernahme der Abteilung für Handel und Gewerbe aus dem Innenministerium wesentlich verstärkt. Hardenberg verstand es außerordentlich, Mißhelligkeiten zur Befriedigung aller Beteiligten zu beseitigen und keinen als Verlierer erscheinen zu lassen.

Die neu zugewiesenen Aufgaben sollten unter der Leitung des Finanzministers von einem besonderen Beamtenstab bearbeitet werden, welcher mit der Abgaben- und Domänenverwaltung "nichts zu tun hat" 151). Damit war eine gewisse Sonderstellung der Handels- und Gewerbeverwaltung gegenüber den sonstigen Abteilungen des Ministeriums beabsichtigt, die auch in dessen Namen zum Ausdruck kam. Die Bezeichnung lautete nunmehr "Ministerium der Finanzen und des Handels". Es waren aber nicht zwei verschiedene, selbständig organisierte Ministerien unter demselben Minister vorhanden. Vielmehr bestand nur ein Ministerium, das als formell einheitliche Behörde disparate Gegenstände in seiner Zuständigkeit zusammenfaßte.

Bei der 1815 beendeten Umgestaltung des Finanzministeriums 151a) in ein Zentralbüro und fünf Spezialbüros oder Generalverwaltungen wurde das vierte Büro für das Bergwesen und das fünfte Büro für Handel, Gewerbe und Bauwesen eingerichtet. An ihre Spitze kamen statt der Geheimen Staatsräte im Zuge einer mehr büromäßigen, rationalistischeren Organisation Ministerialdirektoren zu stehen. Diese nahmen nicht mehr die selbständige Stellung ein, wie sie die früheren Departementschefs inne gehabt hatten. Es entsprach sowohl der allmählichen Ver-

150) Hintze, Das preußische Staatsministerium, Seite 429

151) Kabinetts-Ordre vom 3.6.1814

151a) Hintze, a.a.O., Seite 453 f.

schärfung der ministeriellen Verantwortlichkeit als auch den Vorstellungen des Finanzministers Bülow, das Unterordnungsverhältnis deutlich herauszustellen. Die Direktoren wurden Organe des Ministers. Wenn ihnen in der Praxis noch manche Selbständigkeit blieb, so war doch die Zeit der kollegialen Geschäftsbehandlung vorüber. Sie stand im Gegensatz zu der sich vollendenden Bürokratisierung der Verwaltung, die einen hierarchischen Behördenaufbau anstrebt.

DRITTES KAPITEL

DAS ERSTE PREUSSISCHE MINISTERIUM FÜR HANDELSANGELEGENHEITEN VON 1817 BIS 1825

I. VORWÜRFE GEGEN DEN MINISTER DER FINANZEN UND DES HANDELS GRAF VON BÜLOW

Schon nach wenigen Jahren erfuhr die Handels- und Gewerbeverwaltung eine erneute Umgestaltung. Sie führte zur Absonderung und Verselbständigung der Wirtschaftsverwaltung in einem von den übrigen Zentralbehörden sachlich und personell getrennten Ministerium. Man sollte meinen, daß die für einen solchen Schritt maßgeblichen Erwägungen rein sachlicher Natur waren, sich ähnlich wie die Reformarbeiten von 1808 um eine Anpassung des Behördenapparates an die praktischen Bedürfnisse bemühten. Das war jedoch nicht der Fall. Ausschlaggebend für die Veränderung war das höchst unerfreuliche Verhältnis, das sich zwischen dem Minister der Finanzen und des Handels, Graf von Bülow, einerseits und dem Staatskanzler, den Ministern sowie der Mehrzahl der Oberpräsidenten andererseits entwickelt hatte und das zu einer weitverzweigten Regierungskrise führte.

Die Person des Finanzministers war von Anfang an wegen des Anscheins der Franzosenfreundlichkeit dem Mißtrauen seiner Umgebung ausgesetzt. Bei seiner ohnehin heftigen Art brachte ihn diese Abneigung in eine sehr gereizte Stimmung. In jedem sachlichen Widerspruch glaubte er absichtliche Opposition zu sehen, die zunichte zu machen er fest entschlossen war. Seine staatsmännische Begabung und sein rasches Erfassen und Überblicken der Dinge fanden zwar Anerkennung. Bülow traf aber nicht selten übereilte Anordnungen, die er auch nach gutgemeinten Ratschlägen, die den preußischen Verhältnissen besser gerecht wurden, nicht abändern wollte. Mit ungemeiner Zähigkeit hielt er auch dem König gegenüber an dem fest, was er einmal beantragt oder verfügt hatte 152).

Wie auch der Minister des Inneren, Schuckmann, war Bülow das Ziel heftiger Angriffe, welche sich gegen seine Verwaltung und seine Finanzpolitik richteten. Der Oberpräsident Sack gab Stein im Mai 1816 einen ausführlichen und niederschlagenden Bericht über die Lage der preußischen Staatsverwaltung 153). Be-

152) Goldschmidt, Das Leben des Staatsrats Kunth, Seite 90

153) Nach Pertz, Stein, Band V Seite 45 f.

sonders Bülow und Schuckmann seien höchst verachtet. Die Verwaltungsgeschäfte im Finanzministerium lägen in der heillosesten Verwirrung, überall würde mit dem größten Leichtsinn und "nach ächt Französisch-Westphälischer Ministerweise" zu Werke gegangen. In einem Brief des Geheimen Staatsrats Wilhelm von Humboldts an Hardenberg 154) wurde dem Finanzminister der völlige Mangel einer sicheren Geschäftsleitung und von soliden, festen Verwaltungsgrundsätzen vorgeworfen. "Dreistigkeiten in gewagten Operationen, Kühnheit ganz unrichtiger, oder nur halb wahrer Darstellungen" seien an der Tagesordnung. Auf Veranlassung des westpreußischen Oberpräsidenten von Schön hatten fast sämtliche Oberpräsidenten dem König eine gemeinsame Beschwerde über den Finanzminister vorgelegt, und Schön hatte selbst einen Monat zuvor eine Denkschrift verfaßt. Darin wird das allgemein mangelnde Vertrauen zu Bülow hervorgehoben, "einem Finanzminister ohne Credit"; es bedürfe nur noch eines Stoßes, um ihn zu entfernen 155).

II. DIE STEUERREFORM ALS AUSGANGSPUNKT DER KRISE

Der offene Konflikt brach aus, als im Sommer 1817 die Steuerkommission des Staatsrates über die Bülow'schen Steuerprojekte und den Gesamtbedarf des Staatshaushaltes beriet.

Durch die Wiedererlangung abgetretener Provinzen und durch die Neuerwerbungen war das preußische Zollwesen in eine immer größere Unordnung geraten. Die neuen Provinzen hatten ganz andere Steuern zu tragen als die alten. Eine umfassende Reform des gesamten Steuer- und Abgabenwesens war deshalb dringend erforderlich. Im Finanzministerium war daraufhin der Entwurf eines Gesetzes über den Zoll und die Verbrauchssteuern fertiggestellt worden, der für den Außenhandel vom Prinzip einer gemäßigten Handelsfreiheit ausging. Von den indirekten Steuern, die bisher zum Teil reine Provinzialsteuern waren, wollte Bülow einige aufheben und den Rest auf das gesamte Staatsgebiet ausdehnen. Er glaubte sich hier auf eine Verbesserung der Erhebungsart und auf eine gerechtere Verteilung beschränken zu können. Hinsichtlich der übrigen Steuern kündigte er eine Neuordnung nur an, ohne sie selbst schon durchzuführen. Besonders sei die Zeit für eine Abänderung der umstrittenen Grundsteuerverfassung noch nicht reif 156).

154) Nach Schmoller, Beitrag zum Rücktritt des Grafen Bülow vom Finanzministerium, FBPG Band 12, Seite 565

155) Aus den Papieren Schöns, Band III Seite 39,53; Bornhak, Die verwaltungsrechtliche Stellung des preuß. Ministeriums für geistl. und Unterrichtsangelegenheiten, Verwaltungsarchiv V, S. 341

156) Freymark, Die Reform der pr. Handels- und Zollpolitik von 1800 bis 1821, Seite 45; Dieterici, Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen von 1810 bis 1821, Seite 72 f.

Die Bülow'schen Vorschläge wurden der Steuerkommission des Staatsrates unterbreitet, die ihre Stellungnahme in einem Immediatbericht zusammenfaßte. Danach sei der einzige Punkt, der unter einigen unerheblichen Modifikationen angenommen werden könne, die Neufassung der Ein- und Ausfuhrzölle. Alle anderen Projekte wurden einer scharfen Kritik unterzogen und schlechtweg verworfen. Man warf Bülow vor, eine unfertige Arbeit geliefert zu haben: "Zweck einer wesentlichen Reform ... (sei) ein viel umfassenderes und in allen seinen Teilen besser zusammenhängendes Gesetz" 157). Auch sei auf die natürliche Verschiedenheit der einzelnen Provinzen keine angemessene Rücksicht genommen worden, was unbedingt erforderlich gewesen wäre. Bülow fühlte sich stark in die Defensive gedrängt. Er verteidigte mit seltener Zähigkeit die Verwirklichung seines ursprünglichen Entwurfes und wollte das Zollgesetz nur zusammen mit den geänderten Verbrauchssteuern in Kraft treten lassen, was er jedoch nicht durchsetzen konnte. Friedrich Wilhelm III. ordnete an, daß "noch anderweitige, genauere Erwägungen und die Aufstellung eines ganz neuen Gesetzentwurfes" erforderlich seien, "um mit Nutzen der Beratung des Staatsrates unterworfen zu werden" 158).

Die Prüfung der Steuergesetze durch den Staatsrat wurde zu einer Prüfung der Finanzverwaltung überhaupt. Bülow hatte ein Haushaltsdefizit von über sieben Millionen Thalern errechnet; er schob die Schuld daran auf den zu hohen Heeresetat und forderte dessen Herabsetzung. Die Staatskommission kam dagegen zu einem Überschuß, so daß sich die Schätzungen der beiden Seiten um mehr als acht Millionen Thaler unterschieden 159). Zahlreiche Mißstände und Nachlässigkeiten in der Verwaltung des Finanzministers wurden durch die Untersuchungen aufgedeckt. Hatten zuvor nur einzelne hochgestellte Persönlichkeiten scharfe Kritik an Bülow geübt, so überschüttete ihn jetzt der Staatsrat öffentlich mit schweren Vorwürfen.

III. DIE ISOLIERUNG DES FINANZMINISTERS

Seine schroffsten Gegner fand Bülow in Wilhelm von Humboldt und in dem Kriegsminister von Boyen. Humboldt war Vorsitzender der Steuerkommission des Staatsrates und an dessen Willensbildung maßgeblich beteiligt. Er bescheinigte Bülow, mit Ausnahme des Zollgesetzes einen so mangelhaften, unzweckmäßigen und in sich widersprüchlichen Entwurf vorgelegt zu haben, daß nicht einmal seine Umarbeitung in Frage komme. Humboldt vermißte die planmäßige Systematik an den Vorschlägen 160). In einer generellen Stellungnahme bezeichnete er den an

157) Dieterici, a.a.O., Seite 105 f., 155

158) Kabinett-Ordre v. 23.6.1817, Dieterici, Seite 171 f.

159) Kamlah, Karl Georg Maaßen und die preußische Finanzreform von 1816-1822, Seite 39

160) Dieterici, a.a.O., Seite 157, 161 f.

sich nicht schlechten, aber doch unsicheren Zustand der Staatsfinanzen als höchst gefährdet, wenn Bülow weiterhin amtiere. Im Innenministerium herrsche Mechanismus und Geistlosigkeit, im Finanzministerium aber bodenloser Leichtsinn. Vertrauen könne man dem ganzen Ministerium - den Kriegsminister ausgenommen - nicht entgegenbringen, und nur eine gänzliche Personalveränderung könne Abhilfe schaffen. "Durch den ... Finanzminister werden die materiellen, durch den ... Innenminister die moralischen Kräfte des Staates gefährdet. Bei Fortgang der bisherigen Verwaltung ist das Verderben des Staates unvermeidlich" 161). Durch seine Opposition gegen die Militärorganisation Boyens gefährde Bülow die Großmachtstellung Preußens 162).

Der Zwist zwischen dem Finanzminister und dem Kriegsminister war 1816 ausgebrochen. Bülow war ein absoluter Gegner der Heeresreformen Boyens und wollte die etatmäßigen Zahlungen auf den ständig wachsenden Militärhaushalt, den er für unwirtschaftlich hielt, nicht leisten. Er fand dabei Unterstützung in der Hofpartei, vornehmlich bei dem Polizeiminister Fürst Wittgenstein, dem Führer der Reaktion und persönlichen Freund Friedrich Wilhelm III., und beim Herzog Karl von Mecklenburg, einem Bruder der Königin Luise 163). Der prinzipiengestrenge Kriegsminister hingegen, von ganz anderer Geistesart als Bülow, sprach sich in einem vom Staatsrat angeforderten Gutachten mit strengem Tadel über die Durchführung des Staatshaushaltes aus. Bei Durchsicht der Akten sei ein "fortlaufendes Gewebe von kaum begreiflichen Widersprüchen und eine ungewöhnliche Unordnung" festzustellen. Im Finanzministerium werde alles dem Zufall überlassen. Von systematischer Arbeit keine Spur, nirgends könne man zweckmäßige Maßregeln finden. Boyen forderte rundheraus den Sturz des Mannes, der die Heeresverwaltung schwächen wollte und den Staat noch namenloses Verderben bereiten werden 164).

Nachdem Bülow sich die Abneigung seiner Kollegen und des gesamten höheren Beamtentums zugezogen hatte, verlor er schließlich die wichtigste Unterstützung, deren er sich seit jeher erfreuen konnte: die Sympathie des Staatskanzlers. Bülow war Hardenbergs Verwandter und genoß dessen fast väterliche Zuneigung. 1817 wurden die engen Beziehungen jedoch einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt. Anlaß dazu gaben die weitgehenden Forderungen Bülows hinsichtlich der Selbständigkeit des Finanzministeriums. Hardenbergs Pläne über die Errichtung des bisher suspendierten Staatsrates stießen bei Bülow auf harte und grundsätzliche

161) Schmoller, a.a.O., FBPG Band 12, Seite 567

162) Meinecke, Das Leben des Generalfeldmarschalls Hermann von Boyen, Band II Seite 324

163) Meinecke, a.a.O., Band II Seite 299 f.; Rochow, Vom Leben am preußischen Hofe 1815 - 1852, Seite 45

164) Meinecke, a.a.O., Band II Seite 318. Votum des Generalfeldmarschalls v. Boyen: FBPG 12, S. 569 f.

Kritik. Seine Ausführungen über die vollständige Abhängigkeit des Staatsrates von seinem Präsidenten (Hardenberg) nahmen einen ausgesprochen agressiven Ton an. Insbesondere wollte Bülow nichts von einem alljährlichen Rechenschaftsbericht wissen, der die Freiheit der Minister ungebührlich einschränke 165). Eine scharfe Kontroverse ergab sich auch über die geplante Einführung der Generalkontrolle für die Prüfung sämtlicher Staatsausgaben. Bülow erblickte in ihr nur ein über ihn gestelltes Aufsichtsorgan, das seinen Machtbereich schmälerte. Er sah sich auf den Posten eines Generaldirektors herabgedrückt. Mit seinem Streben nach einer unabhängigen Stellung mußte er um so mehr in Gegensatz zu Hardenberg geraten, als dieser eifersüchtig über die Respektierung des Staatskanzleramtes durch die Minister wachte. So ergaben sich schon Differenzen und Zurechtweisungen, weil Bülow einen Immediatbericht unmittelbar an den König gesandt hatte, ohne dem Staatskanzler darüber Mitteilung zu machen 166). Hardenberg wollte "den Ministern einen Kappzaun anlegen" was vornehmlich auf Bülow gemünzt war, "der wahrlich einer Kontrolle bedarf" 167). Die merkliche Abkühlung der persönlichen Beziehungen wurde nur vergrößert, als Bülow den Vorwurf einer ungeordneten Finanzverwaltung auf seinen väterlichen Gönner abwälzen wollte, der allzu freigiebig mit den preußischen Staatsgeldern umgehe 168).

IV. ABTRENNUNG DES HANDELS- UND GEWERBERESSORTS UND ERRICHTUNG EINES HANDELSMINISTERIUMS

Über die Zustände innerhalb des Ministeriums äußerte sich Hardenberg in einem vertraulichen Bericht an den König vom 10.10.1817 169). Den Finanzminister beurteilte er darin als verständig und geschäftserfahren, aber auch als leichtsinnig, inkonsequent und voreilig. Bülow sei bestrebt, seinen Geschäftskreis zu erweitern; "festes Vertrauen begründet er nicht". Eine ähnlich negative Kritik wurde dem Minister von Schuckmann zuteil. Eine Abhilfe gegen die personellen Schwierigkeiten bilde zunächst der Staatsrat als Korrektiv gegenüber den beiden Ministern bei der Gesetzgebung. Für die Verwaltung bedürfe es aber eines Ministeriums, das gemeinsam nach einheitlichen Grundsätzen arbeite. Dafür sei notwendig, daß jeder Minister seinen Wirkungskreis übersehen kann. Dem Finanzminister sollte daher nur die gewöhnliche Verwaltung der Steuern, Domänen und Forsten sowie von Handel, Gewerbe und Bauwesen verbleiben. Für die Generalkontrolle und für die Staats-

165) Haake, Die Errichtung des pr. Staatsrates im März 1817, FBPG Band 27 Seite 249 ff.; Schneider, a.a.O., Seite 37 ff.

166) Hintze, Das preuß. Staatsministerium, Seite 430

167) Hardenberg an Wittgenstein 16.3.1817, FBPG Band 27, Seite 252 ff.

168) Schmoller, a.a.O., FBPG Band 12, Seite 563 ff.

169) Bornhak, a.a.O., Verwaltungsarchiv V Seite 342 ff.

schuldenverwaltung sollten selbständige Behörden geschaffen werden. Dem Minister des Inneren sollte das Departement für geistliche Angelegenheiten und öffentlichen Unterricht einschließlich des Medizinalwesens abgenommen und einem eigenen Minister anvertraut werden.

Zu der nächstliegenden Lösung, einfach die Entlassung des Finanzministers und des Ministers des Innern zu empfehlen, konnte sich Hardenberg nicht entschließen. Sein Gegenargument war, daß man bei ihren Nachfolgern auch Fehler finden werde. Hardenberg suchte sich in der Mitte der verfeindeten Parteien zu halten und glaubte die Gegensätze am besten beherrschen zu können, wenn er sie in der Schwebe ließ. Er wußte sehr genau, daß Bülow und Schuckmann die Unterstützung des Hofes besaßen, und diesen Einfluß hat er vielleicht gefürchtet. Der König selbst wünschte im Augenblick keine durchgreifende Umgestaltung des Ministeriums. Hardenberg hegte auch einen gewissen Groll gegen Wilhelm von Humboldt wegen dessen allzu vernichtender Kritik an den Bülow'schen Steuervorlagen. Er sah in ihm einen vermeintlichen Nebenbuhler, den er bei einer Regierungsumbildung in das Ministerium hätte aufnehmen müssen. Es war überhaupt eine Zeit, in der man es gerne vermied, bei persönlichen Meinungsverschiedenheiten einen Minister vollständig zu entlassen. Das Problem löste sich viel eleganter, wenn man einfach eine andere Geschäftsverteilung vornahm 170).

Eine Verselbständigung der Handels- und Gewerbeverwaltung war anfangs nicht vorgesehen. Es ist auch nichts darüber bekannt, daß Hardenberg sie jemals in Erwägung gezogen hat. Dagegen entsprach die Absicht, das Departement für geistliche Angelegenheiten und öffentlichen Unterricht vom Innenministerium abzutrennen, einem alten Vorschlag des Staatskanzlers; er hatte sich dafür schon in der Rigaer Denkschrift von 1808 ausgesprochen 171). In der Diskussion über die Ministerkrise war zwar auch die Forderung nach einem eigenen "Minister der Gewerbe" aufgetaucht. Die Denkschrift des Oberpräsidenten von Schön über die Verfassung und Verwaltung des Staates vom 13.7.1817 172) bemängelte unter anderem, daß Handel und Fabrikation trotz des anerkannten Grundsatzes der Gewerbefreiheit noch immer Gegenstand unnützer staatlicher Vorsorge und schädlicher Beschränkungen seien. Dieser Verwaltungszweig dürfe nicht dem Finanzminister mit seinen einseitigen fiskalischen Interessen unterstehen und auch dem Innenminister nicht, von dem die Gefahr einer zu polizeistaatlichen und doktrinären Verwaltung ausgehe, sondern müsse einem unabhängigen Minister anvertraut werden. Der Gedanke wurde aber nicht weiter verfolgt. Schöns Denkschrift wurde im Oktober 1817 über Hardenberg dem König vorgelegt. Dieser antwortete am 3.11.1817 173), die Mängel in der Verwaltung seien mit zu starken Farben ge-

170) Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Seite 378

171) Rigaer Denkschrift v. 12.9.1807 bei Winter, Die Reorganisation des preußischen Staates, Seite 357 f.

172) Aus den Papieren Schöns, Band IV Seite 396 ff, 407

173) Aus den Papieren Schöns, Band IV Seite 418 f.

schildert. Schön werde schon sehen, welche Maßnahmen der König beschlossen habe.

Wenn Hardenberg den Wirkungskreis der Ministerialressorts straffen und übersichtlicher gestalten wollte, so wäre es an sich sinnvoller gewesen, die eigentliche Finanzverwaltung zusammenzufassen und alle damit nicht notwendigerweise verbundenen Angelegenheiten wie Handel und Gewerbe und das Bauwesen auszugliedern. Statt dessen wollte Hardenberg die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben wie die Finanzkontrolle verselbständigen, dagegen die Leitung des gewöhnlichen Staatshaushalts mit der Wirtschafts- und Bauadministration verbunden lassen. Aber diese Aufgabengebiete konnten Bülow entsprechend seinen Fähigkeiten anvertraut bleiben. Ihre Aufspaltung hätte nach Hardenbergs Meinung Bülows Wirkungskreis wohl auch zu stark eingeschränkt. Die erstgenannten Angelegenheiten jedoch bedurften wegen der Bedeutung der französischen Kontributionszahlungen und der ins Unermeßliche gestiegenen Staatsschulden eines Mannes, der planmäßiger und weniger großzügig zu Werke ging als Bülow. Daß nach Durchführung der liberalen Wirtschaftsreformen ein wesensmäßiger Unterschied in der Behandlung von Handel und Gewerbe einerseits und dem Finanzwesen andererseits bestand, war dem Staatskanzler keineswegs unbekannt. Der auf sein Betreiben durch die Verordnung vom 20.3. 1817 174) errichtete Staatsrat zerfiel in Spezialabteilungen, die grundsätzlich den Ministerialressorts entsprachen, jedoch mit der Ausnahme, daß für die Finanzen eine und für Handel und Gewerbe noch eine besondere Abteilung gebildet wurde, während sie im Ministerium zusammengefaßt waren.

Gerüchte über die bevorstehende Ressortveränderung hatten inzwischen auch den Finanzminister erreicht. Auf Grund einer Anfrage versicherte ihm Hardenberg eine Woche nach Erstattung des Immediatberichtes am 17.10.1817 freundschaftlich und nachdrücklich, ohne vorherige Rücksprache mit den Ministern werde keine Veränderung in den Ministerien erfolgen. Im Übrigen fühle er sich wegen des mangelnden Vertrauens Bülows gekränkt 175). Kurze Zeit danach hatte der Staatskanzler die Zustimmung des Königs zu seinen Vorschlägen erhalten, ohne daß die beteiligten Minister befragt wurden. Durch die Verordnung vom 3.11.1817 176) wurde "zur genauen ununterbrochenen Übersicht des gesamten Staatseinkommens und der davon zu bestreitenden Ausgaben" die Generalkontrolle der Finanzen für das gesamte Etats-, Kassen- und Rechnungswesen eingeführt. Ihr stand ein umfassendes Recht auf Auskunfterteilung und Akteneinsicht gegenüber allen Ministern zu. Die Kabinetts-Ordre vom gleichen Tage 177) ordnete die Verselbständigung des Departements für Kultus und öffentlichen Unterricht sowie die Bildung eines

174) GS 1817, Seite 67 ff.

175) Bornhak, a.a.O., Verwaltungsarchiv V, Seite 344

176) GS 1817, Seite 292

177) GS 1817, Seite 289 ff.

Ministerium des Schatzes an. Dies geschehe, "um ... den Mängeln abzuhelfen, welche sich aus einer gar zu großen Anhäufung von Gegenständen bei einer Geschäftsabteilung und Person ergeben haben, und um es einem jeden Minister möglich zu machen, den ihm anvertrauten Geschäftsbereich gründlich zu übersehen und zu leiten. Dem gesamten Ministerium aber, das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde, und um endlich die nötige Kontrolle besonders im Finanzwesen herzustellen". Der Finanzminister wurde von der Verwaltung der sämtlichen außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, des Schatzes, der Bank, der Generalsalzdirektion, der Lotterie, der Münze sowie des Berg- und Hüttenwesens entbunden. Letzteres ging an das Ministerium des Innern über. Erhalten blieb dem Finanzminister die Leitung des gewöhnlichen Staatshaushalts, das Handels- und Gewerbedepartement sowie das gesamte Bauwesen. Gleichsam um Bülow den Umfang seines nunmehrigen Aufgabengebietes recht vor Augen zu halten, sprach die Kabinetts-Ordre davon als von einem "Wirkungskreis, der vormals mehrere Minister beschäftigte und dessen Ausfüllung einen sehr tätigen Mann erfordert".

Bülow war über die wesentliche Verkleinerung seines Ressorts und über das Vorgehen des Staatskanzlers auf das Schwerste verletzt. Er beklagte sich bitter bei Hardenberg, der ihm doch eine Rücksprache bei organisatorischen Änderungen zugesichert hatte. Hardenberg erwiderte, er könne die getroffenen Maßregeln voll verantworten, die frühere Zusage sei unter anderen Umständen erteilt worden. Daraufhin wandte sich Bülow unmittelbar an den König und versuchte ihn zu überzeugen, daß die Generalkontrolle unmöglich von der Finanzverwaltung getrennt werden könne. Als der König eine nochmalige Überprüfung der neuen Einrichtung ablehnte, reichte Bülow am 19.11.1817 seine Demission ein 178). Das Entlassungsgesuch wurde zunächst nicht angenommen, weil Bülow immerhin noch "zwei wichtige Ministerien, das der Finanzen und das für Handel und Gewerbe, Land- und Wasserbau" behalten habe 179). Bülow hegte aber eine so unüberwindliche Abneigung gegen die Fortführung der Finanzverwaltung, daß Hardenberg sich dem nicht verschließen wollte. Der abschlägige Bescheid des Königs wurde deshalb nicht vollzogen. Durch die Verordnung vom 2.12.1817 180) erhielt Bülow seine Entlassung, aber nur als Finanzminister. Zugleich wurde er als Chef der Verwaltung für Handel und Gewerbe, Land- und Wasserbau bestätigt. Dieser Geschäftszweig sollte fortan eine selbständige Ministerialbehörde bilden und den Namen führen "Ministerium des Handels und der Gewerbe, desgleichen des Land- und Wasserbauwesens". Bülow blieb Mitglied des Staatsrates und übernahm darin die Leitung der Abteilung für die Finanzen. Durch seine beiden neuen

178) Meinecke, Boyen, Band II S. 327 Anmerkung 3

179) Bornhak, a.a.O., Seite 346

180) GS 1817, Seite 304

Verfügungen sollte er "desto besser im Stande sein, die Prüfung und Vollendung der neuen Steuervorlagen zu verfolgen", wie es in der Verordnung vom 2.12.1817 hieß.

V. DIE ZEIT DER REFORM

Die Errichtung des Handelsministeriums fiel in eine Zeit wirtschaftlichen Tiefstandes. Für die Landwirtschaft hatte das Jahr 1817 mit einer Mißernte abgeschlossen. Industrie und Handel befanden sich in einer sehr kritischen Lage. Nach einer vorübergehenden Kriegskonjunktur war der Wohlstand in ganz Deutschland außerordentlich gesunken. Besonders groß war die Not in den linkselbischen Gebieten, die mit dem Abschluß an Preußen im Jahre 1815 den unter Napoleon bestehenden Industrieschutz verloren hatten [181]. Durch den Zuwachs dieser wichtigen Handels- und Industrieplätze war Preußen zum bedeutendsten Fabrikstaat des Kontinents aufgestiegen, auch insofern, als die durch die französische Herrschaft verwöhnte selbständige Unternehmerschaft eine viel größere gesellschaftliche und politische Bedeutung besaß und beanspruchte als der gewerbliche Bürgerstand der alten Monarchie. In dem selbständigen und von keinen anderen Interessen abhängigen Handelsministerium war jetzt eine Stelle vorhanden, die diese wachsenden privatwirtschaftlichen Interessen richtig erkennen, ordnen und ausgleichen konnte, was angesichts der Gegensätze zwischen den industriereichen West- und den landwirtschaftlich orientierten Ostprovinzen von erheblicher Bedeutung war. Die Aufgabe, die die neue Behörde erwartete, war die Fortführung der Hardenberg'schen Wirtschaftsreformen, insbesondere die Mitwirkung bei der Steuergesetzgebung, die Preußens Zeit als Territorialstaat mit abgesonderten Provinzialwirtschaften beenden sollte. Einheit der inneren Volkswirtschaft und volle handelspolitische Selbständigkeit des Staatsganzen im Verkehr mit dem Ausland hieß die Forderung einer großstaatlichen Handelspolitik, die im Zollgesetz vom 26.5.1818 ihre Erfüllung fand.

Ein sachlicher Bedarf nach einem selbständigen Handelsministerium bestand 1817 aber nicht. Das Regierungsprogramm Hardenbergs war ja gerade auf Befreiung aller Wirtschaftstätigkeit von staatlicher Leitung und Bevormundung eingestellt. Das neuhumanistische Beamtentum war von der Notwendigkeit einer liberalen Wirtschaftspolitik fest überzeugt. Es sah die einseitige merkantilistische Praxis geradezu für die Ursache aller Absatzschwierigkeiten [182]. In dem Glauben, daß wohlhabende Bürger auch einen wohlhabenden Staat machen, wollte es den wirtschaftlichen Lebensbereich dem Bürger selbst zur Entfaltung seiner eigenen Kräfte und Möglichkeiten überlassen und versprach sich hiervon eine große Zukunft.

---

181) Brinkmann, Die preußische Handelspolitik vor dem Zollverein und der Wiederaufbau vor 100 Jahren, Seite 2 f.

Vorgeschichte der Kaufmannschaft von Berlin, S. 41

182) Brinkmann, a.a.O., Seite 19 f.

Der Anteil des Staates an der allgemeinen Entwicklung liege nur in der Gewährung von Ratschlägen und Fürsorge an die noch recht unselbständigen Kreise in Industrie und Handwerk, die sich in die neuen Verhältnisse erst hineinfinden müßten 183). Im Übrigen müsse sich der Staat weise Zurückhaltung auferlegen - eine Ansicht, die mit der Aufwertung der Handelsabteilung zum eigenen Ministerium nicht vereinbar war, denn daraus geht normalerweise das staatliche Interesse an dem Verwaltungsgegenstand hervor. Unabhängig von der Organisationsfrage steht eines fest: es wird schwer gewesen sein, die Verfahrensweise des aufgeklärten Polizeistaates mit einem Male aufzugeben.

VI. SCHLUSSBETRACHTUNG

Justus Grunder, preußischer Gesandter in der Schweiz, äußerte sich in einem Bericht aus Bern vom 24.11.1817 184) über die Verordnung vom 3.11.1817, die eine Zusammenfassung der Finanz- und Handelsverwaltung vorgesehen hatte: "Mir würde es natürlicher geschienen haben,... Handel und Gewerbe mit dem Ressort des Innern zu verbinden. Jedoch ist das nur eine oberflächliche individualistische Ansicht; ich denke, man werde wichtigere Gründe zu der neuen Einteilung gehabt haben, als der Laie ahned". Grunder hatte unrecht, wenn er etwa wohlbegründete sachliche Erwägungen der Ministerialveränderung unterschieben wollte. Sowohl die Verordnung vom 3.11.1817 wie die vom 2.12.1817 beruhten auf politischen Gegensätzen und persönlichen Gründen. Es sollte nicht das einzige Mal sein, daß dererlei Rücksichten den Aufbau der preußischen Behördenorganisation bestimmten. Auf diese Weise brachte man es im Laufe der Zeit auf zwölf Ministerien 185). Als eine politisch kraftvolle Tat Hardenbergs läßt sich die Umbildung jedenfalls nicht bezeichnen. Da alle feindlich gesinnten Minister im Amt blieben, bedeutete das Ergebnis keine Lösung des inneren Konfliktes, sondern deren Vertagung. Die Reaktion verkannte dies nicht. "Die Veränderungen im Ministerio gehen noch immer fort, und ich fürchte, daß sie noch kein Ende haben. Der Zweck aller Veränderung ist bis jetzt persönlich, und dies hält nicht", hieß es in einem Schreiben des Oberpräsidenten von Schön an den Geheimen Staatsrat Stägemann vom 8.12.1817 186), "der Weg der Verquickung führt nicht zum Ziel. Können Minister sich auf ihren Posten nicht erhalten, so kann man sie nur entfernen, aber nicht durch Amalgamieren es besser machen". Nach einer Äußerung des Freiherrn vom Stein sei "sein (des Staatskanzlers) neuestes Machwerk einer Staatskontrolle ... die Vervielfältigung der Behörden, fehlerhaft im Prinzip, feh-

183) Kamlah, K.G. Maaßen und die preußische Finanzreform, Seite 18

184) Rühl, Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens unter Friedrich Wilhelm III., Band II Seite 198

185) Pertz, Stein, Band V Seite 159

186) Aus den Papieren Schöns, Band VI S. 413 ff.

lerhaft in der Zusammensetzung" 187). Nach Wilhelm von Humboldt sei "durch die Teilung mehrerer Ministerien ... die Gefahr der Kollision erhöht worden. Diese Organisation erschwert vollkommene Einheit und Kraft, wie es nötig" 188).

Was letztlich in diesen spannungsvollen und intriguenreichen Monaten hinter den Kulissen alles geschah, ließ sich nicht aufklären 189). Die Akten, die Gustav Schmoller einsehen konnte, enthalten nichts endgültiges über die Frage, wie es im einzelnen zu der Übertragung des neuen Handelsministeriums an Bülow kam 190). So bleibt m.E. offen, warum Bülow ein Rumpfministerium übernahm, nachdem er zuvor sein Entlassungsgesuch eingereicht hatte. Er war doch nicht nur ein Gegner der neuen Finanzorganisation, sondern fühlte sich durch das Vorgehen des Staatskanzlers in seiner ganzen Person übergangen und zurückgesetzt, was die ohnehin gespannte Zusammenarbeit künftig nur erschweren konnte.

Im Hinblick auf die Vorgeschichte und die weitere Entwicklung wird die Veränderung von 1817 überbewertet, wenn Facius den Staatskanzler für den stärksten Befürworter einer Verselbständigung der Handels- und Gewerbeverwaltung hält 191) und Waldmann ausführt, die Zeit nach 1814 sei durch zahlreiche Versuche gekennzeichnet, diesem Verwaltungszweig entsprechend seiner wachsenden Bedeutung eine gehobene selbständige Stellung einzuräumen 192). Objektiv betrachtet mag die Errichtung des Handelsministeriums der gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Struktur des Landes entsprochen haben. Aber diese Anpassung war doch nicht beabsichtigt. Die Verordnung vom 2.12.1817 war kein Akt planvollen Gestaltens, sondern die unmittelbare, fast zufällige Folge des Bülow'schen Rücktrittsgesuches, welches der Staatskanzler nicht voraussehen konnte. Wenn sich Bülow mit den Anordnungen vom 3.11.1817 abgefunden hätte, so wäre auch weiterhin die Handels- und Gewerbeverwaltung mit dem Finanzressort verbunden geblieben und die Verordnung vom Dezember wäre nicht ergangen.

187) Pertz, Stein, Band V Seite 156
188) Hintze, Geist und Epochen, Seite 596
189) Meinecke, Boyen, Band II Seite 322
190) Schmoller, Ein Beitrag zum Rücktritt des Grafen Hans v. Bülow vom Finanzministerium im Jahre 1817, FBPG Band 12, Seite 564
191) Facius, a.a.O., Seite 45
192) Waldmann, Das preuß. Ministerium für Handel und Gewerbe etc., Seite 3

VIERTES KAPITEL

KONSOLIDATIONSSCHWIERIGKEITEN 1825 - 1838

I. AUFLÖSUNG DES HANDELSMINISTERIUMS IM JAHRE 1825

1) Die Veränderungen von 1817 konnten die Spannungen um den Grafen Bülow nicht beseitigen. Die Krise blieb latent. Das lag weniger an einer fehlenden Bereitschaft der Minister, die Hardenberg'sche Kompromißformel anzuerkennen, als in der Person Bülows selbst. Das Handelsministerium war sicherlich ein Feld, auf dem Bülow sich besonders heimisch fühlte, bildete doch die Förderung der Volkswirtschaft die wesentlichste Glanzzeit seiner Amtsführung als westfälischer Minister. Als ein maßvoller Fürsprecher des Freihandels hat er sich um die Entwicklung der Industrie und um die wirtschaftliche Vormachtstellung Preußens große Verdienste erworben 193). Seine Bestrebungen aber, den preußischen Außenhandel durch bilaterale Verträge zu erweitern, führten zu scharfen Kompetenzstreitigkeiten und schließlich zum offenen Bruch mit dem Chef des Auswärtigen Amtes, Graf von Bernstorff 194). Auch im Staatsrat häuften sich die Konflikte, hervorgerufen durch Bülows leidenschaftliche und heftige Angriffe. Konnte Hardenberg durch seine Autorität und durch die trotz allem bestehenden persönlichen Beziehungen zu Bülow die Mißhelligkeiten bereinigen, so fehlte mit dem Tode des Staatskanzlers 1822 diese ausgleichende Kraft. Bülow fühlte sich politisch immer stärker an die Seite gedrängt, und bei seiner empfindlichen Natur und seinem hohen Selbstbewußtsein äußerte sich die Verstimmung in einer zunehmenden Gereiztheit und Unzugänglichkeit. Eine Zusammenarbeit mit den eigenen Untergebenen und auch mit den Ministerkollegen wurde immer schwieriger und schließlich unmöglich. Dazu sah sich Bülow dem nicht unbegründeten Vorwurf des Nepotismus' und der Bereicherungssucht ausgesetzt, was ihn gemeinsam mit den Unannehmlichkeiten, die seine Familien- und Vermögensverhältnisse verursachten, ungemein aufregten. So sank die Zahl seiner Freunde wie die seiner Gegner stieg. Als ein durch Mißerfolg und körperliche Leiden gebrochener Mann, der sich nicht länger durchsetzen konnte, mußte Bülow 1825 um seine Entlassung bitten. Der König nahm die Demission an und ernannte ihn am 8.6.1825 zum Oberpräsidenten von Schlesien mit der besonderen Aufgabe, eine Provinzialständeversammlung einzurichten 195). Die Mitgliedschaft im Staatesrat behielt er noch weiterhin.

193) Freymark, a.a.O., Seite 57. - Die geringe Meinung Schöns über Bülow: "vom Handel versteht er zwar nichts, ... aber es wird doch gehen müssen" (Schön an Stägemann 8.12.1817, in Rühl, Briefe und Aktenstücke zur Geschichte Preußens etc. Band II Seite 195 ff.) war bezeichnend für Schöns hohe Selbsteinschätzung und entsprach nicht den Tatsachen.

194) NDB Band II Seite 736

195) Petersdorff, Friedrich v. Motz, Band I S. 235, 240

Ehe er jedoch sein neues Amt, das der spätere Finanzminister Motz in einem Gutachten von 1818 als organisatorisch überflüssigen Versorgungsposten für verdiente Beamte bezeichnet hatte 196), antreten konnte, starb er im Sommer 1825 197).

2) Nach dem Ausscheiden Bülows aus dem Handelsministerium wäre an sich die Frage nach einem Nachfolger akut geworden. Am 31.8.1824, zu einer Zeit also, als sich die unhaltbare Stellung Bülows bereits abzeichnete, hatte Friedrich Wilhelm III. in einer unveröffentlichten Kabinetts-Ordre an das Staatsministerium jedoch angekündigt, daß er das Handelsministerium aufzuheben wünsche 198). Das weitere Schicksal der Ministerialbehörde blieb zunächst ungeklärt.

Anläßlich von Veränderungen im Finanzministerium war die Möglichkeit gegeben, die Handels- und Gewerbeverwaltung wie in der Zeit vor 1817 dem Finanzminister zu unterstellen. Als nämlich 1824 die Finanzlage Preußens im höchsten Grade besorgniserregend war, wußte der Finanzminister Klewitz weder aus noch ein. Im Gefühl einer unzureichenden, durch die Generalkontrolle stark beschränkten Machtstellung bat er am 4.12.1824 um seinen Abschied, weil er das Defizit nicht ausgleichen könne 199). Daraufhin stellte der König den vier Oberpräsidenten Motz, Schön, Vincke und Schönberg als den eventuellen Nachfolgern von Klewitz die Frage, "ob zur Erfüllung der wesentlichen Obliegenheiten des Finanzministers und der von ihm zu übernehmenden Verantwortung demselben besondere Befugnisse und welche aufzulegen sein würden?" (Kabinetts-Ordre vom 12.12. 1824 200). Nachdem die Frage nach dem Macht- und Verantwortungsbereich des Finanzministers einmal angeschnitten war, hätten die vier Kandidaten die freiwerdende Handels- und Gewerbeverwaltung für sich fordern und damit den ursprünglichen Geschäftsumfang des Finanzministeriums wieder herstellen können. Soweit bekannt, tat dies aber keiner. Nur Motz verlangte, daß von den Geschäften des Handelsministeriums das Bergwerks-, Hütten- und Salinenwesen mit dem Ressort des Finanzministers vereinigt werde. Diese Forderung, auf die er später verzichtet zu haben scheint, fand jedoch ebenso wie der Wunsch nach Ausschaltung der Generalkontrolle Widerspruch, so daß die schon Anfang 1825 beschlossene Ernennung von Motz zum Minister infolge mannigfacher Intriguen einstweilen nicht vollzo-

---

196) Petersdorff, a.a.O., Band I Seite 160

197) Bülows Tod veranlaßte Schön zu der Bemerkung: "Gott ist uns doch gnädig, Bülow hat sterben müssen. Er würde in Schlesien dummes Zeug gemacht haben" (Rühl, a.a.O., Band III, Seite 217 Anmerkung 2).

198) Rönne-Simon, Verfassung- und Verwaltungsgeschichte des Preußischen Staates, 6. Teil, 4. Band, Abteilung 1, Seite 25. Die Kabinetts-Ordre vom 31.8. 1824 ist auch in der Kabinetts-Ordre vom 8.6.1825 (GS 1825, Seite 151) erwähnt.

199) Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Band III Seite 454

200) Petersdorff, a.a.O., Band I Seite 231

gen wurde 201). Mit welchem Ministerium die Handels- und Gewerbeadministration auch verbunden werden sollte, in Motz fand sich ein Finanzminister, der sich der Handelspolitik in besonders hohem Maße verpflichtet fühlte und diesen Zweig mit Sicherheit an sich ziehen würde, wie es später tatsächlich auch geschehen ist. Motz erstrebte nichts weniger als die wirtschaftliche und politische Einheit "Kleindeutschlands" unter Preußens Führung. In der Handelspolitik sah er dazu die ersten und entscheidenden Möglichkeiten 202). Auch für den innerpreußischen Raum besaß er sehr konkrete Vorstellungen, durch welche Maßnahmen der Staatshaushalt saniert und Handel und Gewerbe gefördert werden könnten 203).

Im Juni 1825 war die Entwicklung soweit gediehen, daß die Ernennung von Motz unmittelbar bevorstand. Noch ehe aber der König die Bestallungsurkunde unterzeichnete, fiel die Entscheidung über die Zukunft des Handelsministeriums. Durch die Kabinetts-Ordre vom 8.6.1825 204) wurde seine Aufhebung zum 1.7.1825 endgültig angeordnet und zugleich seine bisherigen Aufgaben neu verteilt. Sämtliche von dem Ministerium des Handels, der Gewerbe und des Bauwesens verwalteten Angelegenheiten mit allen von demselben abhängigen Instituten und Anstalten, einschließlich des Straßenbaus und deren Unterhaltung sowie die Verwaltung der Chausseegelder gingen auf das Ministerium des Innern über. Nur wenige, unbedeutende Dinge wurden dem Finanzministerium überwiesen: die Erhebung aller Kommunikationsabgaben mit Ausschluß der Chausseeeinkünfte sowie das Kalender-Debits- und Stempelwesen 204a). Welche Gründe den König zu der Aufhebung bestimmt haben, ist leider nicht bekannt. Es läßt sich sicherlich nicht sagen, daß dem Staate die Ministerialbehörde für ein Gebiet entzogen werden sollte, auf dem er nach der liberalen Idee des "laisser faire" eine bestimmende Einflußnahme nicht ausüben sollte. Dazu befand sich die neue Wirtschaftskonzeption, die unter Hardenberg in Preußen Eingang gefunden hatte, zu sehr in der Verteidigung. Viel eher läßt sich vermuten, daß die Weiterführung des Ministeriums aus restaurativen Gründen abgelehnt wurde 205). In der Zeit nach dem Tode des Staatskanzlers herrschte ein reaktionäres Klima 206). Wenngleich die Regierung

201) Petersdorff, a.a.O., Band I Seite 236 f., 240

202) Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I Seite 813

203) Petersdorff, a.a.O., Band I Seite 42 ff.

204) GS 1825, Seite 151

204a) Die von Schulze, Das preußische Staatsrecht, Band I Seite 277, vertretene Ansicht, daß nach Aufhebung des Handelsministeriums 1825 "dieses rein volkswirtschaftliche Gebiet in seinen Hauptbeziehungen unorganischerweise dem Finanzministerium überwiesen" worden sei, trifft für das Jahr 1825 nicht zu. Für die Gesamtentwicklung von 1825 bis 1848 ist die Kritik gerechtfertigt.

205) Facius, a.a.O., Seite 45

206) Treitschke, a.a.O., Band III Seite 363, 376

die Hardenberg'schen Reformen aufrecht erhalten und behutsam weiterverfolgen konnte, so sah sie sich doch dem wachsenden Widerstand der Stände gegenüber, die sich nach Erlaß des allgemeinen Gesetzes über die Provinzialstände vom 3.8. 1823 zu fester politischer Macht zu formieren begannen und eine streng konservative Gesinnung einnahmen. Sie lehnten die Gewerbefreiheit mit ihrem unbeschränkten Wettbewerb ab und befürworteten großenteils die Rückkehr zur alten Zunftverfassung 207). Mit der Beseitigung des Handelsministeriums als einer Hardenberg'schen Errungenschaft und einer Aufgabenverteilung, wie sie etwa der alten Ordnung von 1808 entsprach, zeigte der König den Ständen ein Entgegenkommen, das ihm politisches Kapital einbringen mußte 208).

Andererseits weist der zeitliche Zusammenfall zwischen der Existenz der Behörde und der letzten Ministerstellung des Grafen Bülow darauf hin, daß die Errichtung im Jahre 1817 nicht als ein Sieg der Einsicht in etwaige Erfordernisse der Epoche zu betrachten ist, sondern daß es sich - anspruchsloser - um die Schaffung eines Versorgungspostens gehandelt hat; mit dem Wegfall des zu Versorgenden schien die Behörde ihrer Existenzberechtigung beraubt. Die Abteilung für Handelsangelegenheiten im preußischen Staatsrat ist dagegen beibehalten worden. Durch die Kabinett-Ordre vom 8.11.1825 209) ist eine neue Zusammensetzung der sieben Abteilungen bekanntgegeben worden. Danach wurde die Handelsabteilung in ähnlichem Umfang aufrecht erhalten und besetzt wie die anderen Abteilungen auch.

Laut der Kabinett-Ordre vom 8.6.1825 erfolgte die Übertragung des überwiegenden Teils der Geschäfte an das Ministerium des Innern unter Berücksichtigung der von den Ministern Bülow, Schuckmann und Klewitz gemachten Vorschläge. Dem scheidenden Handelsminister schien es aber durchaus verfehlt, die Sorge für Handel und Gewerbe hauptsächlich dem Minister des Innern anzuvertrauen. Nach seiner Meinung sei Schuckmann schon viel zu sehr beschäftigt, um noch den Posten eines Handelsministers im Nebenamte zu übernehmen, und auch persönlich ungeeignet. Seine ganze Richtung sei nicht danach, beim Handels- und Gewerbestande Vertrauen zu erwecken 210). In diesem letzten Punkt wurde er von der Korporation der Kaufmannschaft von Berlin bestätigt. Für die Jahre nach 1817 hieß es, daß der Handelsminister Graf Bülow gegenüber Anfragen und Bitten seitens des Handelsstandes ein wohlwollendes Verhältnis gezeigt habe, während im Ministerium des Innern ein scharfer Vorgesetztenton angeschlagen worden sei. Der Ver-

---

207) In den Provinziallandtagen kamen fast nur die Grundeigentümer zu Wort, während das bewegliche Vermögen, dessen Träger Anhänger des Liberalismus waren, kaum vertreten war.

208) Eine ausdrückliche Stellungnahme der Provinziallandtage ließ sich ohne Akteneinsicht nicht ermitteln. Auch sonstige Anträge sind unbekannt.

209) GS 1825, Seite 231 f.

210) Petersdorff, a.a.O., Band I Seite 240

kehr mit den Staatsbehörden sei nicht nur wenig fruchtbringend, sondern teilweise auch recht unerquicklich 211). Die Degradierung vom selbständigen Ministerium zur Ministerialabteilung bedeutete für die Zukunft aber keine Vernachlässigung des Wirtschaftslebens. Die Kabinetts-Ordre vom 20.10.1810 hatte Schuckmann einst selbst zum Chef dieses Ressorts bestellt; das Arbeitsgebiet war ihm also kein Neuland. Besonders gewährleistete die Übernahme des Geheimen Oberfinanzrats Beuth, nunmehr zum Leiter der Abteilung für Handel, Gewerbe und Bauwesen berufen, eine sehr intensive staatliche Tätigkeit. Beuth ist als "Vater der Gewerbeförderung" in die Wirtschaftsgeschichte Preußens eingegangen 212). Die Einrichtung des gewerblichen Fachschulwesens, die Ausgestaltung des Technischen Departements für Gewerbe und die Entwicklung des technischen Vereinswesens gehen auf seine Initiative zurück. Während fortan die Binnenwirtschaft vom Ministerium des Innern betreut wurde, ging die Außenhandelspolitik, insbesondere die gesamten Zollvereinsverhandlungen, hauptsächlich vom Finanzministerium aus. Für die Gesamtwirtschaft des Staates drohte damit die Gefahr, daß einander entgegengesetzte oder doch verschiedenen Zielsetzungen dienende Maßnahmen ergingen. Die zwischen Beuth und dem neuen Finanzminister Motz bestehende sehr freundschaftliche Zusammenarbeit konnte diese Nachteile vermeiden helfen. Mit Schuckmann herrschte zumindest in der wichtigen Frage der Zollpolitik Übereinstimmung 213).

Verglichen mit der Bedeutung der handelspolitischen Einheitsbestrebungen und dem Aufschwung, den diese mit der Ernennung von Motz genommen haben, erscheint der Untergang des Handelsministeriums als von geringer Tragweite. Für den Bereich der Gewerbeverwaltung mag die Notiz Varnhagen van Ense's zutreffen: "Von den hiesigen Angelegenheiten weiß ich wenig zu melden. Der kleine Wechsel im Ministerium ist im Grunde keine Änderung: es bleibt alles im bisherigen Gang" 214).

II. DAS MINISTERIUM DES INNERN FÜR HANDELS- UND GEWERBEANGELEGENHEITEN 1830

1) Nach den Ausführungen von Petersdorff 215) hat die Kabinetts-Ordre vom 21.3.1829 zu einer Wiedervereinigung der Verwaltung des Handels-, Fabrik- und

---

211) Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, Festschrift Seite 122

212) Straube, Die Gewerbeförderung Preußens in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts, Seite 29

213) Petersdorff, a.a.O., Band II Seite 21, 305

214) Varnhagen van Ense an den preuß. Legationsrat Oelsner in Paris am 27.6.1825, Briefwechsel zwischen Varnhagen van Ense und Oelsner, Band III Seite 295. - Varnhagen schilderte aus Berlin in klaren und scharfen Zügen das deutsche Regierungswesen und die Strömungen seiner Zeit.

215) Petersdorff, a.a.O., Band II Seite 21

Bauwesens sowie des Berg-, Hütten- und Salinenwesens mit dem Ressort des Finanzministeriums geführt. Es habe sich dabei um die letzte bedeutsame Neuorganisation des Finanzministeriums unter Motz gehandelt. Durch die Kabinetts-Ordre sei ihm das gesamte Aufgabengebiet des früheren Handelsministers überwiesen worden, das sich sein Vorgänger Klewitz bei dessen Amtsantritt habe nehmen lassen.

Diese Angaben können indes nicht zutreffend sein. Abgesehen davon, daß die angebliche Übertragung im übrigen einschlägigen Schrifttum nirgends Erwähnung gefunden hat, hat auch die einzige unter dem 21.3.1829 veröffentlichte Kabinetts-Ordre 216) einen anderen Inhalt. Darin wurde lediglich festgestellt, daß es auf Grund eines Berichtes des Finanzministers vom 8.3.1829 der bisherigen besonderen General-Salzdirektion nicht mehr bedürfe; sie wurde aufgehoben und die Leitung der Salzverwaltung von der Generalverwaltung der Steuern übernommen. Mehr ist nicht geschehen. Insbesondere aber steht der Ansicht von Petersdorff die bekannte Ministerialveränderung von 1830 entgegen, die in der Person des Ministers des Innern, Schuckmann, ihre Ursache hatte.

2) Die Umgruppierungen von 1825 waren kaum abgeschlossen, als ein Jahr darauf bereits von einem neuen Wechsel die Rede war 217). Er war nicht sachlicher, sondern personeller Art: Schuckmann sollte noch sein 50-jähriges Dienstjubiläum 1829 erleben, ehe er zur Ruhe gesetzt werde. Die Entwicklung führte jedoch zu einer Veränderung der Behörde selbst. Schuckmann erlitt 1830 einen Schlaganfall, der eine Lähmung beider Beine verursachte 218). Trotz dieser schweren Krankheit, seinem allgemeinen gesundheitlichen Verfall und seinem hohen Alter 219) wollte er nicht demissionieren. Daran hinderte ihn sein großer Diensteifer und starker Ehrgeiz, der eine Zurücksetzung nicht hinzunehmen gewillt war. Schuckmann besaß eine "Rückgratfestigkeit, die ihn oft noch als Untergebenen unbequemer machte als als Vorgesetzten" 220). Entgegen seinem Wunsche 221) brachte ihm aber die "Allerhöchste Kabinetts-Ordre, die Ressortverhältnisse der Verwaltungs-Departements des königlichen Ministeriums des Innern betreffend" vom 11.9.1830 222) eine Geschäftserleichterung.

---

216) GS 1829, Seite 42

217) Varnhagen van Ense 29.5.1826, Briefwechsel mit Oelsner Band III Seite 355, 358

218) Lüttwitz, Schuckmann, Seite 51

219) Schuckmann war am 25.12.1755 geboren.

220) Statt vieler: Lenz, Geschichte der Universität Berlin, Band I Seite 309

221) Treitschke, Deutsche Geschichte, Band IV S. 193; unbestimmt Lüttwitz, a.a.O., Seite 51 und ADB, Band 32 Seite 649

222) Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung, Band XIV Seite 715 ff.

3) Ungeachtet der in außerpreußischen Zeitungen vertretenen Meinung über Lücken und Mängel in Schuckmanns Amtsführung und dem Wunsche nach seiner baldigen Entlassung 222a) entschied sich Friedrich Wilhelm III. für eine Aufspaltung des Ministeriums. Einerseits wollte er sich und dem Staat die weitreichende Erfahrung dieses pflichtgetreuen Mannes möglichst lange zunutze machen 223). Andererseits konnte aber ein alter und kranker Minister die anfallende Arbeitslast nicht mehr allein bewältigen. Schuckmann war zu bürokratisch und unbeweglich geworden, um den ständischen und partikularistischen Bestrebungen wirksam zu begegnen 224). Der Großteil der Angelegenheiten, nämlich diejenigen, die einen "schnellern Betrieb und unaufschiebbare Anstrengungen" 225) erforderten, wurden deshalb in einem besonderen Departement unter der Bezeichnung "Ministerium des Innern und der Polizei" zusammengefaßt und einem eigenen Minister unterstellt. Hierunter fielen hauptsächlich die allgemeine innere Landesverwaltung sowie das eigentliche Polizeiwesen. Dagegen sollten die Gebiete, denen diese "erhöhte Dringlichkeit" nicht beigemessen wurde, fortan das "Ministerium des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten" bilden und unter Schuckmanns Leitung verbleiben. Das waren die Handels- und Gewerbeangelegenheiten, die Bausachen, das Bergwerks-, Hütten- und Salinenwesen sowie die landwirtschaftliche Abteilung. Entsprechend einer königlichen Aufforderung erließ Schuckmann gemeinschaftlich mit dem neuernannten Minister des Innern und der Polizei in einem Circular-Rescript vom 7.11.1830 226) Regulativbestimmungen zur genauen Abgrenzung der Ministerialressorts. Dabei wurde auch für einige Gebiete die gemeinschaftliche Kompetenz der beiden Ministerien wiederhergestellt, wie sie bereits zu Zeiten des Bülow'schen Handelsministeriums auf Grund der Verfügung vom 28.4.1824 227) bestanden hatte und mit der Vereinigung von 1825 gegenstandslos geworden war. Die offizielle Anordnung der neuen Einrichtung erfolgte durch die Amtliche Bekanntmachung vom 28.11.1830 228).

Der abermals verselbständigten Handels- und Gewerbeverwaltung war nicht die innere Kraft verliehen, wie sie gegeben ist, wenn eine Tat den zeitbedingten Schlußstrich einer organischen Entwicklung zieht und die überlieferten Institutionen den neuen Erfordernissen und Zielsetzungen anpaßt. Das neue Ministerium konnte sich zu seiner Existenzberechtigung nicht auf die Fülle von sachgerechten Motiven stützen. Denn nicht die Beschäftigung mit der Materie selbst, sondern die Rücksichtnahme auf einen verdienten höheren Beamten hat zu seiner Entstehung geführt. Das Handels- und Gewerbewesen zählte nicht zu jenen Gebieten der

222a) Lüttwitz, a.a.O., Seite 51
223) Kabinetts-Ordre v. 11.9.1830, siehe 222)
224) Treitschke, a.a.O., Band IV S. 193, Band III S. 361/390
225) Siehe Anmerkung 223)
226) Kamptz, a.a.O., Band XIV, Seite 718 ff.
227) Kamptz, a.a.O., Jahrgang 1824, 2. Heft S. 576
228) Kamptz, a.a.O., Band XIV Seite 717

inneren Verwaltung, die einer intensiveren und kräftigeren Leitung für bedürftig erachtet wurden. In seinem Verbleiben unter Schuckmanns zwar erprobter, aber doch ermüdeter Führung liegt vielmehr eine Zurücksetzung gegenüber den anderen Abteilungen. Das hätte dem laisser-faire - Gesichtspunkt entsprechen können, doch spielte dieser Punkt offenbar keine Rolle. Eine endgültige Verselbständigung des Spezialgebiets für alle Zukunft war sicherlich nicht beabsichtigt. In der Bezeichnung der beiden Ministerien kam schon die Unterstellung unter den Oberbegriff der allgemeinen inneren Verwaltung zum Ausdruck, die die Möglichkeit einer späteren Wiedervereinigung in sich schloß. Im Hinblick auf die persönlichen Verhältnisse Schuckmanns sah man den Zeitpunkt einer erneuten Veränderung vielleicht schon in naher Zukunft liegen.

III. ZERSPLITTERUNG DER WIRTSCHAFTSVERWALTUNG 1834

1) Nach weniger als vier Jahren erfolgte bereits die nächste Umorganisation. Den Anlaß hierzu gab die Entlassung des Ministers des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten. Schuckmann war Ende 1833 so schwer und hoffnungslos erkrankt, daß auch seine geistigen Kräfte in Mitleidenschaft gezogen wurden. Er wurde auf Grund des ihm nahegelegten Antrags durch die Kabinetts-Ordre vom 18.4.1834 von allen Verwaltungsgeschäften entbunden 229). Damit wäre der Weg frei gewesen für eine systematische Eingliederung dieses Sektors in den Gesamtaufbau. Die Neuregelung folgte aber anderen Gesichtspunkten.

2) Durch die Kabinetts-Ordre vom 28.4.1834 230) wurde das Handels- und Fabrikenwesen sowie der hierhin gehörende Teil des Bauwesens vom Ministerium des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten völlig abgetrennt und als besondere Abteilung dem Finanzministerium unterstellt. Dies erfolgte "in Rücksicht ihrer wesentlichen Beziehungen auf die indirekten Staatsabgaben und ihrer Verbindung mit den Zollvereinen", wie es in der Ordre hieß. Die Handelspolitik erschien damit als Instrument der Finanzpolitik; sie wurde fiskalischen Erwägungen unterworfen. Zugleich sollte sie wohl auch dem Manne offiziell anvertraut werden, der de facto schon seit Jahren im Zusammenhang mit den Zollvereinsverhandlungen die Richtlinien der preußischen Handelspolitik bestimmte: der Finanzminister Maaßen war ebenso wie sein Vorgänger Motz mit Eifer und größtem Verdienst für das Zustandekommen des Deutschen Zollvereins tätig gewesen 231). Die Unter-

229) Lüttwitz, a.a.O., Seite 52

230) Vollständiger Abdruck bei Rönne-Simon, Die Verfassung und Verwaltung des preuß. Staates, 6. Teil, 4. Band, Abteilung 1 Seite 29

231) ADB Band 20 Seite 2 ff.

stellung des Ressorts unter das Finanzministerium war kein neuer Gedanke; sie war mit ähnlicher Motivierung schon einmal durch die Kabinetts-Ordre vom 3.6. 1814 232) erfolgt. Maaßen hatte damals selbst kurze Zeit die Generalverwaltung für Handel und Gewerbe geleitet 233).

Die Kabinetts-Ordre vom 28.4.1834 übertrug dem Finanzministerium zugleich das Bergwerks-, Hütten- und Salinenwesen. Auch diese Verbindung konnte an die Jahre 1813 bis 1817 anknüpfen.

Ein merkwürdiges Schicksal wurde dem Chausseebauwesen zuteil, das bisher ebenfalls dem Ministerium des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten unterstanden hatte. Die genannte Ordre wies es als neues Aufgabengebiet dem Präsidenten der Seehandlungssozietät zu. Während bisher der Straßenbau als eine Maßnahme der indirekten Wirtschaftsförderung galt und demgemäß der Handelsverwaltung verbunden geblieben war, wurde nunmehr ein selbständiges Staatsinstitut damit befaßt. Die Seehandlung war durch das Patent vom 14.10.1722 zur Belebung des Außenhandels gegründet worden 234). Nachdem sie ihre Funktion mehrmals geändert hatte, diente sie schließlich als ein staatliches Geld- und Außenhandelsinstitut, das nach kaufmännischen Gesichtspunkten geleitet wurde und aus seinen Gewinnen erhebliche Summen zur Förderung der Industrie bereitstellen konnte. Diese Liquidität war der Grund der Übertragung. Da die verfügbaren Mittel des Staatshaushaltes für den Neubau und die Unterhaltung der Straßen nicht ausreichten, sollte die Seehandlung unter Benutzung ihrer Fonds und ihres Kredites den Mehrbedarf decken. Dafür erhielt sie alle Befugnisse, die bisher dem Minister Schuckmann zustanden (Instruktion zur künftigen Verwaltung der Kunststraßen vom 17.5.1834) 235). Das Finanzministerium hatte die Vorschüsse mit Zinsen zurückzuzahlen. Dieser rein finanzielle Gesichtspunkt wurde durch eine andere Erwägung unterstützt. Friedrich Wilhelm III. war mit der bisherigen Verwaltung des Straßenbauwesens unzufrieden. Die Unterhaltung der Chausseen sei vernachlässigt worden; für die Grund- und Nutzungsentschädigungen habe man zu große Beträge aufgewandt, in Zukunft müsse bedeutend sparsamer geplant werden 236). Die erfolgreiche Tätigkeit des Präsidenten der Seehandlung, Rother, versprach dagegen eine sachgerechte, sinnvolle Behandlung.

---

232) GS 1814, Seite 40 ff.

233) Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I Seite 796, Anmerkung 2

234) Hierfür und für das weitere: Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 2. Band, 1. Abteilung, Seiten 96 bis 99

235) Kamptz, Jahrbücher für die preußische Gesetzgebung, Rechtswissenschaft und Rechtsverwaltung 43. Band Seite 461 ff.

236) §§ 14, 15 der Instruktion vom 17.5.1834

3) Nach dem Entzug so wesentlicher Aufgabengebiete blieb das Ministerium des Innern für die Handels- und Gewerbeangelegenheiten nur noch für die gewerbepolizeilichen Geschäfte zuständig. Die Rumpfbehörde wäre vielleicht aufgehoben worden, wenn man nicht einen unbedeutenden Ministerposten benötigt hätte. Der Minister des Innern und der Polizei, Freiherr von Brenn, hatte sich in diesem wichtigen Amt so wenig bewährt und so wenig eigene Schöpferkraft entwickelt, daß er nach kurzer Zeit als ein unfähiger Mann galt 237). 1834 bot sich eine günstige Gelegenheit für einen Wechsel - entsprechend der damaligen Übung, statt einer vollständigen Entlassung nur eine Geschäftsbeschränkung vorzunehmen 238). Die Kabinetts-Ordre vom 24.4.1834 übertrug Brenn das Ministerium des Innern für Handels- und Gewerbeangelegenheiten, abzüglich der anderweitig verteilten Aufgaben. Dafür nahm er die Hoheits-, Lehns- und Stiftsachen in sein neues Amt mit. Eine amtliche Namensänderung dieses jetzt so seltsam zusammengesetzten Ministeriums ließ sich nicht feststellen. In der Gesetzessammlung erscheint es aber künftig unter der Bezeichnung "Ministerium des Innern für Gewerbeangelegenheiten".

Daß die Umbesetzung im Grunde ohne rechten Sinn war und Brenn nur einen Versorgungsposten verschaffen sollte, wurde mancherorts nicht verkannt. In einem Schreiben des Kronprinzen an Gustav von Rochow, anläßlich dessen Ernennung zum Minister des Innern, hieß es: "Die anderen neuen Arrangements sind größtenteils erschrecklich, im Grunde korrupt, weil sie allein für die Masken, nicht für die Sache berechnet sind" 239). Volk 240) erwähnt zwar die Kabinetts-Ordre vom 28.4.1834, meint aber im Übrigen, daß im Jahre 1834 keine bemerkenswerten Veränderungen in der Einrichtung der Behörden getroffen wurden. Es ist aber festzuhalten, daß 1834 eine weitgehende Zersplitterung der Wirtschaftsverwaltung eingetreten ist. Das Handels- und Fabrikenwesen, die Gewerbeangelegenheiten und der Straßenbau waren auf zwei Behörden und ein außerhalb des Behördenapparates stehendes Staatsinstitut aufgeteilt. Es war vorauszusehen, daß diese Regelung nicht lange von Bestand sein konnte.

IV. DIE EINRICHTUNG DER GENERALVERWALTUNG 1835

1) Ein halbes Jahr nach Erlaß der Kabinetts-Ordre vom 28.4.1834, am 2.11.1834, starb Maaßen. Nach dem damaligen Sprachgebrauch war die Verwaltung

237) Treitschke, Deutsche Geschichte, Band IV S. 542 f.

238) Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Seite 378

239) Brief vom 8.5.1834, von Rochow, Vom Leben am preußischen Hofe 1815 bis 1852, Seite 237 f. Mit den "neuen Arrangements" wurde gerade auf die Beibehaltung Brenns als Minister angespielt, ebenda Seite 238, Anmerkung 1

240) Volk, Geschichte und Darstellung des Organismus der preußischen Behörden, Seite 154.

des Finanzministerium damit "erledigt" 241). Die im Frühjahr getroffene Regelung wäre sicherlich aufrecht erhalten worden, wenn der Geheime Oberfinanzrat Kühne die Nachfolge Maaßens angetreten hätte. Als dessen Stellvertreter hatte Kühne eine weitreichende und erfolgreiche Tätigkeit auf handelspolitischem Gebiet entwickelt und wichtige Zollverträge abschließen können 242). Er stand aber nicht in der Gunst des Hofes, der seine freigeistige Haltung nicht schätzte, und entbehrte der notwendigen Unterstützung 243). Durch die Kabinetts-Ordre vom 12.1.1835 wurde schließlich Graf von Alvensleben zum Leiter des Finanzministeriums berufen 244). Die Ernennung erfolgte zunächst nur interimistisch und war auch nur mit dem Titel eines Wirklichen Geheimen Rates verbunden.

2) Trotz der großen Wertschätzung, deren sich Alvensleben beim Monarchen wie beim Kronprinzen erfreute, wollte man ihm offenbar das neue Ressort nicht in dem eben erst erweiterten Umfang anvertrauen. Dem Kronprinzen und seiner Umgebung schien die Gelegenheit günstig zu sein, den Machtbereich des Finanzministeriums, dessen bisherige Domänenpolitik er scharf mißbilligte, zu beschneiden 245). Alvensleben war nicht, wie seinerzeit Motz, kämpferisch genug veranlagt, um die Einflußsphäre seines neuen Ressorts zu behaupten. Er war bisher im Justizministerium und als Sonderbeauftragter in auswärtigen Angelegenheiten tätig gewesen. Daß er für das Finanzwesen besonderes Talent besaß, wird von Treitschke rundheraus verneint 246). Petersdorff läßt zumindestens offen, ob er gerade auf diesem Gebiet seine Fähigkeiten entfalten konnte 247). Jedenfalls wurde durch die Kabinetts-Ordre vom 12.1.1835 nicht nur die Verwaltung der Domänen und Forsten dem Ministerium des königlichen Hauses überwiesen, sondern vor allem die Verwaltung des Handels-, Fabrik- und Bauwesens in einer Sonder-

241) Bekanntmachung v. 6.2.1835 (GS 1835, S.10 ff.): "Seine Königliche Hoheit haben nach dem Ableben des Staats- und Finanzministers Maaßen über die erledigte Verwaltung des Finanz-Ministeriums nachstehende Bestimmungen Allerhöchst zu treffen geruht ..."

242) ADB Band 17, Seiten 347 ff. (349)

243) Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 543

244) Die Kabinetts-Ordre v. 12.1.1835 ist ebenso wie die später erwähnte Kabinetts-Ordre v. 26.1.1835 nicht veröffentlicht worden. Beide sind aber durch die Bezugnahme in dem Regulativ vom 25.2.1835 (siehe Anmerkung 254) und der Staatsministerial-Bekanntmachung vom 17.1.1838 (siehe Anmerkung 264) bekannt. Die Kabinetts-Ordre vom 12.1.1835 ist ferner auszugsweise wiedergegeben bei Rönne-Simon, Die Verfassung und Verwaltung des preußischen Staates, 6. Teil, 4. Band, Abteilung 1, Seite 33

245) Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 544 f.

246) Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 543

247) Petersdorff, Graf Albrecht von Alvensleben-Erxleben, HZ Band 100, S.263-316, Hier S.275

behörde neben die übrigen Ministerien gestellt. Zum Chef der neuen Generalverwaltung wurde der Wirkliche Geheime Rat Rother bestimmt, der bereits die Leitung der Staatsschuldenverwaltung sowie der Seehandlung inne hatte und damit auf dem Gebiet der Finanzen über eine beachtliche Machtstellung verfügte. Die Ausführungen von Treitschke 248), Rother habe "seit 1835 das Handelsamt als ein selbständiges Ministerium" verwaltet, ist doppelt irreführend. Die Generalverwaltung war eine selbständige Zentralbehörde, nicht aber ein Ministerium 249). Rother hatte zwar Sitz und Stimme im Staatsrat, aber doch nur für die Handels-, Fabriken- und Bausachen, nicht jedoch - wie die wirklichen Minister- auch für ressortfremde Angelegenheiten. Ferner ist die Bezeichnung "Handelsamt" nur der 1844 geschaffenen Behörde aus gutem Grunde eigentümlich; 1835 ist sie nirgends verwandt worden 250).

Exakte Gründe ließen sich für die Veränderung von 1835 nicht finden. Es scheint sich aber um eine sichtliche Verlegenheitslösung gehandelt zu haben. Nach dem Tode von Maaßen fand sich offenbar kein geeigneter Nachfolger für das Amt des Finanzministers. Erst nach monatelangem Zögern legte man das Ressort unter Verzicht auf eine endgültige Regelung vorläufig in Alvenslebens Hände. Ebenso mutet die Einrichtung der Generalverwaltung wie ein Versuch an, dessen Erfolg erst die Zukunft zeigen sollte. Fürs erste war Rother im Verhältnis zu Alvensleben einfach der geeignetere Mann, um Fragen von Handel und Industrie wahrzunehmen, denen gerade in den Anfängen des Zollvereins erhöhte Bedeutung zukamen. Hätte man wirklich "aus der klaren Erkenntnis heraus" gehandelt, "diese wichtige Verwaltung neben den übrigen Ministerien im stärkeren Maße zu verselbständigen" 251), so wäre ein eigenes Ministerium gegründet worden. Die Meinung muß auch schon deshalb auf Bedenken stoßen, weil die Selbständigkeit der Wirtschaftsverwaltung erst ein Jahr zuvor aufgegeben worden war und zwei Jahre später wieder die Unterstellung unter das Finanzministerium erfolgte. Im Übrigen war die Selbständigkeit nur eine scheinbare. Rother war durchaus ein Mann der strengen Finanzpartei, die das fiskalische Interesse durch den Idealismus der preußischen Politik im Zollverein schwer geschädigt sah. Der Blick auf die Staatskassen fehlte in Zukunft nicht. Rother dachte in dieser Hinsicht wie Alvensleben, der die Spar-

248) Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 576

249) Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band II Seite 24: "Ein Handelsministerium gab es zwischen 1830 und 1840 nicht". Das Ministerium des Innern f-Handels- und Gewerbeangelegenheiten 1830/34 wird zum Innenministerium gerechnet, Band II, Seite 23. - Siehe auch Borchard, 50 Jahre pr. Ministerium für Handel und Gewerbe, Seite 18

250) Insoweit auch unrichtig Huber, a.a.O., Band II Seite 24, Band I Seite 134 (Rother)

251) So Waldmann, Das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe, Seite 3

vor die Politik stellte 252).

3) Der Gründung der Generalverwaltung sind nicht weniger als vier Verfügungen vorausgegangen. Die Anordnung der besonderen Verwaltung für Handel, Fabriken und Bausachen erfolgte durch die Kabinetts-Ordre vom 12.1.1835. Die Kabinetts-Ordre vom 26.1.1835 übertrug den Erlaß einer Bekanntmachung bezüglich der Bestimmungen über die erledigte Verwaltung des Finanzministeriums an das Staatsministerium. Dieses erließ die Bekanntmachung am 6.2.1835 253). Schließlich erging durch die Minister Brenn und Rochow sowie durch Rother am 25.2.1835 das Regulativ wegen Verteilung der Geschäfte zwischen den Ministerien des Innern und der Verwaltung des Handels-, Fabriken- und Bauwesens 254). Darin wurde eine minutiöse Abgrenzung vorgenommen, die die unzweckmäßige Aufspaltung einheitlicher Sachgebiete erkennen läßt. So wurde die Baupolizei und die Gewerbepolizei auf das Ministerium des Innern für Gewerbeangelegenheiten, die Generalverwaltung und das Ministerium des Innern und der Polizei aufgeteilt, bestimmte Geschäfte wiederum nur von jeweils zwei dieser Behörden gemeinschaftlich bearbeitet. Eine Vereinheitlichung trat aber insofern ein, als der gesamte Straßenbau sowie die Anlage von Eisenbahnen und Kanälen fortan von der Generalverwaltung ausgehen sollte.

V. DAS SCHICKSAL DER SONDERBEHÖRDE; ERNEUTE KOMPETENZVERTEILUNG 1837/38

1) Die Generalverwaltung teilte die Kurzlebigkeit ihrer Vorläufer. Nach zwei Jahren wurde sie aufgehoben. Otto Hintze 255) spricht von der Organisation, die sich nicht bewährt habe. Hierüber ist nichts bekannt. Der maßgebliche Grund lag auf anderer Ebene.

Im Ministerium war die Frage akut geworden, ob das Eisenbahnwesen in Preußen weiterhin der privaten Initiative überlassen bleiben sollte oder ob der Staat selbst den Ausbau der Verkehrswege in die Hand nehmen müsse. Nach der anfänglichen Zurückhaltung im Sinne der wirtschaftspolitischen Forderung des laisser-faire, laisser aller suchte der Staat eine grundsätzliche Stellung zu dem neuen Verkehrsmittel zu gewinnen. Bedeutende Männer der rheinischen Kaufmannschaft sowie der rheinische Provinziallandtag von 1833 traten mit Nachdruck

252) Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 576 f., Petersdorff, a.a.O., HZ Band 100, Seite 276 f.

253) GS 1835, Seite 10 ff.

254) Kamptz, Jahrbücher für die Preußische Gesetzgebung, Rechtswissenschaft und Rechtsverwaltung, 45. Band, Seite 237 ff.

255) Hintze, Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert, Seite 449 f.

dafür ein, daß der Staat sich der Eisenbahnen ebenso wie der Land- und Wasserstraßen anzunehmen habe und so wichtige Unternehmungen nicht der Privatspekulation überlassen dürfe. In der Staatsregierung bildeten sich zwei Parteien. Der König blieb den vorgelegten Projekten zunächst abgeneigt. Sein Stolz war der Chausseebau den er keiner Konkurrenz aussetzen wollte. Aus diesem Grunde hegte auch Rother, in dessen Ressort das Eisenbahnwesen fiel, eine offene Abneigung gegen die neue Einrichtung 256). In seinem Bericht vom 16.8.1835 257) legte er dar, die Eisenbahnen würden sich nicht rentieren, es bestehe auch kein Bedürfnis für ihren Bau. Den Privatgesellschaften dürfe ein Monopol auf das Transportgeschäft im Interesse der staatlichen Chausseeinkünfte nicht bewilligt werden. Auch sei ein erheblicher Aktienschwindel zu befürchten. Die Regierung habe weder Veranlassung, Eisenbahnen auf eigene Kosten zu bauen noch deren Anlage finanziell zu unterstützen. Tatsächlich hätte der Staat die kostspieligen Eisenbahnbauten nur mit Hilfe von Anleihen durchführen können, zu deren Aufnahme aber nach dem Staatsschuldengesetz von 1820 die Zustimmung der Stände erforderlich gewesen wäre. Dazu hätten die Stände einberufen werden müssen, was gerade vermieden werden sollte. Diese politische Erwägung war vorerst für die Regierung entscheidend 258).

Der Thronfolger dagegen und seine Anhänger waren eifrige Verfechter des Eisenbahngedankens, der schon in den Finanzministern Motz und Maaßen verständnisvolle Förderer gefunden hatte. Die Gegner der Finanzpartei wollten den Bau von Staats wegen betreiben oder doch den Privatgesellschaften erhebliche Unterstützung gewähren.

2) Nachdem der Kronprinz den alternden Regenten immer nachdrücklicher umzustimmen versuchte und auch immer mehr neue Eisenbahnlinien geplant wurden, ordnete der König eine eingehende Beratung über ein Eisenbahngesetz an. In der hierzu gegründeten Kommission entbrannte ein lebhafter Streit zwischen der alten Finanzpartei und den "Zukunftsgläubigen". Rother war bereits im Juni 1836 wegen der Ausdehnung der Preußisch-Rheinischen Eisenbahngesellschaft in einen scharfen Gegensatz zum Innenminister von Rochow getreten 259). Nun hatte er Anfang 1837 einen heftigen Zusammenstoß mit dem Kronprinzen. Die Folge war, daß Rother durch die Kabinetts-Ordre vom 4.4.1837 260) von der Leitung

256) Kech, Geschichte der deutschen Eisenbahnpolitik, Seite 29-34; Bergengrün, David Hansemann, Seite 160; Hansen, Gustav v. Mevissen, Band I Seite 311 f.; v.d.Leyen, Friedrich List, der Vorkämpfer des deutschen Eisenbahnwesens, S. 38

257) Kech, a.a.O., Seite 34

258) Hansen, a.a.O., Band I Seite 312

259) Bergengrün, a.a.O., Seite 174

260) GS 1837, Seite 40

der Generalverwaltung und damit auch von den Eisenbahnangelegenheiten entbunden wurde 261). Die Verwaltung für Handel und Fabrikation und Bauwesen sowie für das Chausseebauwesen wurde, aufgegliedert in zwei besondere Fachabteilungen, an den Grafen Alvensleben übertragen, der inzwischen zum Finanzminister ernannt worden war und in der Eisenbahnfrage auf der Seite des Thronfolgers stand. Damit hatte die Handelspolitik zum Finanzressort zurückgefunden; der Zustand von 1834 war wieder erreicht.

3) Kurze Zeit danach wurde auch das Ministerium des Innern für Gewerbeangelegenheiten aufgelöst. Große Bedeutung hatte es nie erlangt. Die ihm übertragenen Geschäfte waren so heterogener Art, daß sie besser von anderen Ministerien mitverwaltet worden wären, insbesondere vom Ministerium des Innern und der Polizei, dessen Anhängsel es war. Im Grunde ist es nur für seinen Chef, den Freiherrn von Brenn, aufrecht erhalten worden. Brenn starb zwar erst im Jahre 1838. Aber schon am 6.6.1837 erging eine Kabinetts-Ordre, die die Auflösung anordnete, und die Kabinetts-Ordre vom 13.12.1837 traf nähere Bestimmungen über eine anderweitige Geschäftsverteilung. Diese wurde durch das Circular-Rescript des Ministers des Innern und der Polizei und des Finanzministers vom 21.12.1837 bekanntgegeben 262). Nach einem Bericht des Staatsministeriums vom 2.1.1838 erging dann auf Grund der Kabinetts-Ordre vom 11.1.1838 263) am 17.1.1838 die Bekanntmachung über die endgültige Geschäftsverteilung 264).

Die Zuweisung der Aufgaben war zweckentsprechend. Sie zeigte aber auch die Konkurrenz zwischen der inneren und der Finanzverwaltung. An das Ministerium des königlichen Hauses kamen die Angelegenheiten der Thronlehne und Erbämter. Die Leitung des gesamten Bauwesens ausschließlich der Baupolizei im engeren Sinne ging mit zwei Nebengebieten an das Finanzministerium über. Alle übrigen Sachen, insbesondere die landwirtschaftliche Polizei, wurde dem Ministerium des Innern und der Polizei zugeteilt. Zum gemeinschaftlichen Ressort der Ministerien des Innern und der Polizei und der Finanzen gehörte unter anderem die Gewerbepolizei, soweit bei allgemeinen Anordnungen der Geschäftskreis des Innenministers berührt wurde. Letzterem standen jedoch gewisse gewerbepolizeilichen Beaufsichtigungs- und Konzessionsbefugnisse wieder ausschließlich zu. Im

261) Nach Treitschke, a.a.O., Band IV Seite 591 legte Rother die Leitung der Handelspolitik nieder. Nach Bergengrün, a.a.O., Seite 182 mußte sie ihm abgenommen werden.-Zur näheren Aufklärung dieser Ereignisse wäre eine Akteneinsicht hier besonders notwendig gewesen.

262) Die beiden Kabinetts-Ordres sind nur bekannt durch das Circular-Rescript vom 21.12.1837 (Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung, Band XXI Seite 869). Siehe auch Rönne-Simon, Die Verfassung und Verwaltung des preußischen Staates, 6. Teil, 4. Band, 1. Abteilung, Seite 34.

263) GS 1838, Seite 10

264) GS 1838, Seite 11

Übrigen zählte die Gewerbepolizei und die Leitung der gewerblich-technischen Lehranstalten zum Ressort des Finanzministers.

VI. SCHLUSSBETRACHTUNG

Wenn eine Einrichtung in 13 Jahren fünf Mal geändert wird, so läßt das entweder auf eine große Experimentierfreudigkeit schließen oder auf eine Abhängigkeit dieser Einrichtung von rasch wechselnden Zeitumständen oder auf die Unzulänglichkeit der jeweiligen Neuordnung. Experimente setzen gewisse Grundvorstellungen über das voraus, was mit den Versuchen eigentlich bezweckt werden soll. Man wird der Wahrheit nicht gerecht, wenn man die häufigen Veränderungen in den Jahren seit 1825, ja seit 1808 mit dem Bestreben begründet, der preußischen Wirtschaftsverwaltung die bestmöglichste Organisationsform zu geben. Dazu war nach Abschluß der Stein-Hardenberg'schen Reformen der strukturelle Aufbau der Behörden viel zu sehr aus dem Blickfeld des allgemeinen Interesses verschwunden. Die preußische Staatsregierung hatte von ihrer Warte aus auch keine Veranlassung, der Einrichtung dieses Verwaltungszweiges besonders Aufmerksamkeit zu schenken. Sie beharrte nach wie vor auf ihrem freihändlerisch - liberalen Standpunkt, der dem Staat in wirtschaftlichen Dingen, abgesehen von der Erziehungsarbeit, eine passive Rolle zuwies. Dabei darf allerdings nicht verkannt werden, daß die preußische Bürokratie auch in dieser Zeit den Hang zur Reglementierung und Kontrolle nie ganz verloren hat. Aber der Grundsatz blieb doch unangefochten. Er steht den wiederholten Bemühungen um eine immer neue Durchgliederung der zuständigen Zentralbehörde entgegen.

Der häufige Wechsel hatte einen anderen Grund. Es war noch ein Merkmal absolutistischen Herrschens jener Epoche, daß ein Amt mit der Person seines Trägers eng verknüpft war. Das institutionelle Denken war noch nicht verbreitet. Personelle Veränderungen berührten auch den Bestand der Institution selbst. Die Zuweisung von Aufgabengebieten erfolgte nicht an das Ministerium, sondern an den Minister. Mit seiner Entlassung war die Verwaltung erledigt, ein Zeichen, wie sehr das Portefeuille auf den jeweiligen Ressortchef zugeschnitten war. Diese grundsätzliche Einstellung begünstigte in der Frage der Behördenverfassung eine flexible Haltung. Personen und Einrichtungen wurden in jenen Jahren rasch gewechselt, Behörden neu errichtet, umgestaltet oder aufgehoben 265). Gerade auf dem Gebiet der inneren Verwaltung beruhten diese Veränderungen zum Teil auf keinerlei sachlichem Bedürfnis, sondern auf politischen Gegensätzen und persönlichen Gründen 266). Das traf für die Verwaltung von Handel und Gewerbe im besonderen Ma-

265) Volk, Geschichte und Darstellung des Organismus der preuß. Behörden, S. 157, 162, 165; Goldschmidt, Das Leben des Staatsrats Kunth, S. 88

266) Bornhak, Verwaltungsarchiv, Band 44, S. 160

ße zu. Jede der Umorganisationen ist durch ein Ereignis in der Person des jeweils zuständigen Ministers veranlaßt worden. In den Verhandlungen vor dem Vereinigten Landtage 1847 über die Errichtung eines Handelsministeriums wurde offen zugegeben, daß für den häufigen Wechsel "Rücksichten auf die den einzelnen Departements vorstehenden Persönlichkeiten ... von großem Einfluß gewesen sind" 267). Bemerkenswert ist aber nicht nur der häufige Wechsel an sich, sondern auch die organisatorischen Varianten, die jedes Mal gefunden wurden. Das Pendel schwankt zwischen selbständigem Ministerium, Abteilung im Ministerium des Innern, einem dem Ministerium des Innern nahestehenden Ministerium, Abteilung im Finanzministerium, unabhängigem Staatsinstitut, Sonderverwaltung neben den Ministerien und schließlich wieder Abteilung im Finanzministerium. Es ist kaum möglich, hierin eine systematische und sinnvolle Regelung zu erkennen, die von Einsicht und Weitblick zeugt. Die Handelsverwaltung erscheint zu sehr als ein Spielball der politischen Wechselfälle. Besonders tragen die Entscheidungen von 1834 und 1835 den Charakter von nur interimistischen Lösungen, die auch unabhängig von den eingetretenen Umständen nicht von Bestand sein konnten.

Durch die Eingliederung von Handel und Gewerbe in das Ressort des Finanzministers wuchs dessen Einfluß schon rein formaliter zusehends. Er verschaffte sich die mächtigste Stellung, die der Finanzminister in Preußen je besaß: er versah die Funktionen mehrerer anderer Minister, neben der des Handelsministers die des Verkehrsministers und zum Teil auch die des landwirtschaftlichen Ministers, da die Verwaltung der Domänen und Forsten damals noch dem Chef der Finanzverwaltung unterstand. Seine Zuständigkeit gab ihm soweit eine überragende Stellung im Kreis seiner Kollegen.

FÜNFTES KAPITEL

DIE BEGRÜNDUNG DES HANDELSAMTES 1844

I. ALLGEMEINES

Seit den Stein-Hardenberg'schen Wirtschaftsreformen hatte die preußische Regierung an der Freihandelsidee festgehalten und vertrat diese Ansicht auch beharrlich in allen Zollvereinskonferenzen. In den ackerbautreibenden Provinzen stießen die niedrigen Zollsätze auf keinen Widerstand. Einerseits waren die Bodenfrüchte einem drückenden fremden Wettbewerb nicht ausgesetzt, andererseits konnten landwirtschaftliche Maschinen preiswert aus dem Ausland eingeführt werden. In den industriereichen Gebietsteilen aber, besonders im Rheinland, wuchs eine Gegenbewegung heran, die dem Staat eine übertriebene Begünstigung des Importes vorwarf und einen Schutz der einheimischen Industrie forderte, wenn diese

267) Hansen, Gustav v. Mevissen, Band II Seite 284

nicht unter dem Druck des ausländischen Warenangebotes schweren Schaden erleiden sollte. In dieser Epoche der industriellen Revolution, des Übergangs zum modernen Industriekapitalismus mit seinen Gefahren und Problemen erregte der starre Dokrinarismus der preußischen Beamten bei einem weiten Publikum Unwillen. Der Staat sollte sich bei seinen Maßnahmen nicht von einer volkswirtschaftlichen Theorie leiten lassen, die an vielen Orten mehr Schaden stifte als Nutzen, sondern von den praktischen Erfordernissen des Tages.

Die Hoffnung, hier einen Wandel herbeiführen zu können, erhielt mit dem Thronwechsel von 1840 erheblichen Auftrieb 267a). Der alten Regierung hatte es an Mut und Entschlußfreudigkeit gemangelt, die auftauchenden Fragen kräftig und mit sicherem Instinkt für das, was not tat, anzugreifen. Nun erfüllte eine große Bewegung das gebildete Bürgertum. In weiten Kreisen erhob sich der Ruf nach politischen Reformen, nach einem Anteil am Staat und seiner Leitung. Als Teilstück im Programm stand die Forderung, der Staat möge den veränderten Zeitverhältnissen Rechnung tragen und den Wünschen der Wirtschaftskreise eine größere Beachtung schenken.

II. FORDERUNG NACH VERSTÄRKTER BERÜCKSICHTIGUNG DER WIRTSCHAFTSINTERESSEN

Anläßlich der Übertragung der Verwaltung für Handel, Fabrikation und Bauwesen an den Finanzminister Grafen von Alvensleben hatte es in einer Adresse der Handelskammer Düsseldorf vom 23.5.1837 geheißen, daß sich "an dieses höchsterfreuliche Ereignis so viele Hoffnungen des Handels- und Gewerbestandes im Allgemeinen knüpfen" 268). Diese Erwartungen sind nicht erfüllt worden. Seit dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelm IV. erhoben sich vielmehr immer nachdrücklicher die Stimmen, welche die Verquickung dieser Angelegenheiten mit dem Finanzressort in der Hand eines Ministers für keine glückliche Lösung hielten. Soweit zu dieser Frage eine Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern aufgefunden werden konnte 269), ist zunächst nur von der wenig sachgerechten und unzulänglichen Behandlung die Rede, die den wohlbegründeten Interessen der Kaufleute, Gewerbetreibenden und Industriellen zuteil werde. Eine Änderung der Ministerialordnung selbst wurde von dieser Seite nicht unmittelbar vorgeschlagen. Die Errichtung eines eigenen Handelsministeriums wurde aber einer der populären, mit steigender Intensität vorgetragenen Wünsche des Handelsstandes 270). Im

---

267a) Lewald, Archiv für das preuß. Handels- und Wechselrecht, Band I Heft 2 Seite 6

268) 125 Jahre Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf, Seite 47

269) Es handelt sich um die Berichte der Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, der Handelskammern Düsseldorf und Köln sowie von Elberfeld und Barmen.

270) Bergengrün, Staatsminister August Freiherr von der Heydt, Seite 135

Osten und im Westen der Monarchie bemächtigten sich die Provinziallandtage dieser Frage und machten sie zum Gegenstand ständischer Petitionen. Das geschah wie auf Absprache im Jahre 1841.

Die Provinzialstände der Provinz Preußen fühlten sich "bei der für Handel und Industrie in gegenwärtiger Zeit so überaus ungünstigen Stellung der Provinz um so mehr zu sehr ernster Erwägung der Verhältnisse jener beiden Hauptquellen der materiellen Volkswohlfahrt verpflichtet, als eine längere Dauer des jetzigen Zustandes nicht allein die kräftige Entwicklung des kommerziellen und industriellen Lebens für die Gegenwart zurückhalten und hemmen, sondern auch dasselbe für die Zukunft noch wesentlicher gefährden könnte" 271). Es herrsche der allgemeine Eindruck, daß sowohl die Industrie als auch besonders der Handel nicht die Förderung und Aufmerksamkeit erführen, die beide glaubten beanspruchen zu können. Die Ursache hierfür liege in der Behördenorganisation selbst, und zwar darin, daß die der Handels- und Gewerbeverwaltung vorgesetzte Behörde mit der für das Finanzwesen zuständigen verbunden und dem Finanzminister untergeordnet sei. Ein solcher Zustand könne nicht das Vertrauen der Provinz besitzen. Nur eine selbständige, von dem Finanzministerium abgesonderte Behörde für Handel, Gewerbe, Landwirtschaft und Seehandel könne Abhilfe schaffen.

Die Petition der Stände des 7. Provinziallandtages des Herzogtums Pommern und des Fürstentums Rügen vom 7.4.1841 272) hielt es für etwas ganz Unmögliches, daß die gesamten industriellen, kommerziellen und finanziellen Aufgaben von einer Hand sachkundig und vollkommen gelöst werden könnten. Die Petition schließt mit dem Antrag, der König wolle ein die Interessen des Handels, der Reederei und der Industrie vertretendes Ministerium einrichten. Gleichen Inhalt hatte eine der Petition beigefügte Bittschrift, die auch die Landwirtschaft einbezog 273).

Der Stand der Städte der Rheinprovinz sprach sich in einer Eingabe vom 6.7. 1841 dahin aus, daß "der bedrohliche Zustand der Industrie und die Notwendigkeit einer selbständigen Entwicklung die Wiedereinsetzung eines besonderen Handelsministeriums dringend erfordere, daß nach einer verbreiteten Meinung die Handelsinteressen zu wenig Beachtung fänden, und daß ein zu hartnäckiges Festhalten an theoretischen Grundsätzen die praktischen Verhältnisse unberücksichtigt lasse, daß daher eine angemessene Änderung in der obersten Verwaltung sowohl der Industrie als dem gesamten Staate zu großem Heile gereichen werde" 274). Wenn diese Ansicht nicht die einhellige Zustimmung des Landtages fand, so lag das nur an einer Befürchtung einer Minorität, den landwirtschaftlichen Angelegenheiten bliebe ein entsprechender Schutz versagt, wenn sie nicht ebenfalls mit dem Handels-

271) Ständische Petition vom 25.3.1841, bei Nitschke, Verhandlungen der Provinziallandtage, Band IV, Seite 418 - 423

272) Nitschke, a.a.O., Band I Seite 478-482

273) Nitschke, a.a.O., Band I Seite 477 f.

274) Nitschke, a.a.O., Band V Seite 450 f.

ministerium verbunden würden.

Unabhängig hiervon hatte der 6. Provinziallandtag der Rheinprovinz am 13. 7.1841 einen wirksameren Schutz der einheimischen Industrie schlechthin verlangt 275). Die gleiche Forderung wurde vom 7. Provinziallandtag der Provinz Sachsen am 27.4.1841 276) sowie vom 6. Provinziallandtag der Provinz Westfalen am 30.4.1841 277) aufgestellt.

Kurz darauf standen auf dem 7. rheinischen Landtag von 1843 277a) zwei Anträge auf Errichtung eines besonderen Handelsministeriums und auf Bildung einer zentralen Handelskammer zur Beratung.

Der Kaufmann Güßfeldt, Landtagsabgeordneter der Stadt Berlin, beabsichtigte ein Institut zu beantragen, das als vermittelnde Behörde zwischen dem Handelsstande und der Staatsregierung stehen und zugleich richterliche Befugnisse ausüben sollte. Der hierüber befragte Präsident der Handelskammer Köln, Camphausen, regte eine Untersuchung über die Zweckmäßigkeit einer ständigen Generalhandelskammer an 277b).

III. GRÜNDE DES VORSTOSSES

Der plötzlich einsetzende Vorstoß mit dem Ziele, den Staat zu einem größeren Engagement in Wirtschaftsdingen zu bewegen, beruhte auf verschiedenen Gründen. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1) Die organisatorische Lösung von 1837/38 befriedigte nicht. Man empfand immer stärker, daß durch die Zersplitterung der Handels- und Gewerbeverwaltung in Nebenzweige verschiedener Ministerien der notwendige administrative Zusammenhang für ein Gebiet fehlte, das aus der Natur der Sache heraus ein in sich geschlossenes Ganzes bildet. Es handelte sich zwar nur um die Ministerien des Innern und der Finanzen. Aber auch zwischen den einzelnen Ministerien herrschte Zerfallenheit und Mangel an einem vereinigenden Element. Wenn die wesentlichsten Angelegenheiten der Finanzverwaltung unterstellt waren, so oblagen sie dieser noch

---

275) Nitschke, a.a.O., Band V Seite 396 f.

276) Nitschke, a.a.O., Band III Seite 353 ff.

277) Nitschke, a.a.O., Band VI Seite 536 ff.

277a) Sitzungsprotokolle des 7. rheinischen Provinziallandtages 1843, Seite 246 ff.

277b) Güßfeldt an Camphausen 30.10.1840, Camphausen an Güßfeldt 20.11.1840, bei Schwann, Ludolf Camphausens Denkschriften etc., in Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsgeschichte, Band IV Seite 460, 462

nur als Nebensache 278).

2) Gerade gegen den Finanzminister richteten sich die stärksten Angriffe. Er sei einmal mit Arbeit überlastet, so daß er den einzelnen Aufgaben nicht die gebührende Aufmerksamkeit widmen könne. Zum anderen stehe er in einer kaum zu lösenden Interessenkollision. Als Finanzminister sei es seine Pflicht, dafür zu sorgen, daß der finanzielle Bedarf des Staatshaushalts gedeckt werde, daß kein wenn auch nur unbedeutender Einnahmeausfall entstehe; vielmehr sollten die Staatseinnahmen rasch und sicher steigen. Um einen bestimmten Handels- und Industriezweig besonders zu fördern, müßten aber gerade Steuererleichterungen gewährt und langfristige, gezielte finanzielle Maßnahmen getroffen werden, welche die Staatskassen zunächst belasten würden. Ein gerechter Ausgleich zwischen diesen Gegensätzen könne nur dann erfolgen, wenn jedes der beiden Ressorts durch einen unabhängigen, selbständigen Chef im Ministerrat vertreten sei. Dem jetzigen Finanzminister fehle für weitschauende Gedanken das Verständnis, er empfinde die Inanspruchnahme von Staatsmitteln für fernliegende Ziele als höchst unwillkommene Störung im ordentlichen Getriebe der Staatsmaschine. Alvenslebens Verwaltung war tatsächlich von einem altpreußischen Geist strenger fiskalischer Sparsamkeit geprägt, die jede andere Erwägung zurücktreten ließ. Er hegte Argwohn gegen die liberalen Neigungen mancher seiner Beamten und dachte sogar an eine Kündigung des Zollvereins, der sich anfangs ungünstig für die Preußischen Kassen ausgewirkt hatte. Sein Ministerium wurde seit Jahren nicht zu Unrecht als "Steuer-Einnahme-Ministerium" bezeichnet 279). Im Gegensatz zum Ausland hatte er noch nicht die Möglichkeit erkannt, den Zoll nicht nur als eine staatliche Einnahmequelle zu gebrauchen, sondern auch zur Förderung der inländischen Industrie. Besondere Entrüstung rief der Handelsvertrag mit den Niederlanden vom 21.1.1839 hervor, durch den der vom Zollverein drastisch erhöhte Einfuhrzoll auf holländischen Zucker um die Hälfte ermäßigt wurde; Alvensleben befürchtete einen zu großen Importrückgang und damit Ausfall von Zolleinnahmen. Mehrere große preußische Zuckerfabriken kamen dem Untergang nahe. Großhandel und Industrie empfanden es schmerzlich, daß ihre Interessen durch eine stets auf den finanziellen Erfolg ausgerichtete Politik überspielt wurden 280).

3) Die industriereichen Provinzen, besonders das Rheinland, waren zunächst nicht Befürworter eines strengen Prohibitivsystems, sondern bekannten sich zu der der Zollgesetzgebung zugrunde liegenden liberalen Handelspolitik. Danach waren

278) Waldmann, Das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe, Seite 3
Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 2. Band, 1. Abteilung, S. 102
Caspary, Ludolf von Camphausen, Seite 108; Delbrück, Lebenserinnerungen, Seite 142 ff.

279) Bergengrün, David Hansemann, Seite 244

280) Bergengrün, von der Heydt, Seite 135;

die inländischen Fabrikate nicht durch hohe Abgaben auf fremde Waren geschützt, sondern nur durch einen mäßigen Zollsatz von etwa 10 % leicht begünstigt. Diese Regelung hat sich insofern sehr zum Nachteil der Inlandsproduktion ausgewirkt, als ausländische Güter den preußischen Markt überschwemmten, während der Export der Zollvereinsstaaten nach England, Frankreich, Österreich und Rußland durch Verbote und hohe Zolltarife außergewöhnlich erschwert wurde. Dazu kam, daß im Gebiet des Zollvereins seit einigen Jahren ein starkes industrielles Wachstum eingesetzt hatte, das bei steigender Produktion bald Absatzschwierigkeiten auslöste. Hierdurch wurde der Wunsch nach Beschränkung des fremden Wettbewerbs auf dem inländischen Markt geweckt und zugleich das Verlangen nach Förderung der Schiffahrt und des Exports. Als dieser Ruf nicht gleich die begehrte Antwort in den Maßnahmen der Regierung fand, bemächtigte sich der Gewerbetreibenden eine steigende Aufregung 280a).

Schon auf den ersten Provinziallandtagen der Rheinlande 1826, 1828 und 1830 wurde eine höhere Besteuerung der ausländischen Produkte verlangt 281). 1841 forderten alle Provinziallandtage mit Nachdruck einen höheren Schutzzoll, um der Arbeitslosigkeit wirksam zu begegnen und verschiedene Industriezweige vor dem Untergange zu retten. Auch die Handelskammern stimmten in diesen Ruf ein 282). Da die zahlreichen Vorstellungen beim Finanzministerium stets vergebens waren, gründeten sich alle Hoffnungen auf eine Änderung auf ein dem Finanzministerium gleichgestelltes Handelsministerium. Dann würden auch wirtschaftspolitische Vergeltungsmaßnahmen gegen das Ausland ergriffen werden, deren Notwendigkeit in dem Spruch zum Ausdruck kam: "Der Engländer kauft von uns den Fuchsbalg für einen Groschen und verkauft uns den Fuchsschwanz wieder für einen Gulden" 283).

Fortsetzung der Fußnote 280 von Seite 72:

7. Provinziallandtag der Provinz Sachsen, bei Nitschke, a. a. O., Band III Seite 353;
6. Provinziallandtag der Provinz Westfalen, bei Nitschke, a. a. O., Band VI, Seite 536 ff;
Provinziallandtag des Königreichs Preußen, bei Nitschke, a. a. O., Band IV Seite 419 f.;
7. Provinziallandtag der Provinz Pommern, bei Nitschke, a. a. O., Band I Seite 478 f.

280a) Weil, Praktische Fragen, Die Leiden der Zollvereinsindustrie, in den Konstitutionellen Jahrbüchern Band III, Seite 2 ff.

281) Verhandlungen des 1. rheinischen Provinziallandtages 1827, Seite 28, 47; des zweiten (1829) Seite 26, 46; des dritten (1832) Seite 21, 42, nach Hansen, G. v. Mevissen, Band I Seite 153 f.

282) Jahresbericht der Handelskammer Elberfeld und Barmen für das Jahr 1843, Seite 5

283) Lewald, Archiv für das preuß. Handels- und Wechselrecht, Band I Heft 2 Seite 8

Der Handel führte oft Klage gegen die allzu weitläufigen Formalitäten und gegen die fast unerträglichen Kontrollen der preußischen Zollverwaltung. Zwecklos erscheinende Belästigungen würden von der obersten Behörde gewöhnlich sehr unbefriedigend begründet. Die Entscheidungen zeugten teilweise von Unkenntnis über die besonderen Verhältnisse des Seehandels und von einem sichtbaren Mangel an Verständnis für die wirtschaftlichen und politischen Wünsche und Bedürfnisse der Provinzen 284).

4) Ein weiterer Übelstand lag in dem Mangel an Fühlungnahme der Handelsabteilung mit dem praktischen Wirtschaftsleben. Handel und Industrie hatten nur über die an wenigen Orten bestehenden Handelskammern oder kaufmännischen Korporationen Gelegenheit, ihre Wünsche vorzutragen. Die für die allgemeine Gründung von Handelskammern maßgebende Verordnung erging erst am 11.2.1848. So fehlte für die notwendige Wechselwirkung zwischen Verwaltungstätigkeit und Erfahrungen der Praxis noch die organische Verbindung. Der Wunsch nach Mitarbeit aber wurde in den Kreisen von Handel und Gewerbe immer größer, und dieser Drang, eines der am stärksten hervortretenden Kennzeichen der Zeit, fand in vielen Fragen des öffentlichen Lebens und der Politik deutlichen Ausdruck. Handel, Industrie und Gewerbe wollten nicht mehr wie früher ihre Angelegenheiten bloß verwaltet wissen, sondern selbst Einfluß auf die behördlichen Maßnahmen gewinnen, bei der Gesetzgebung, dem Abschluß von Handelsverträgen usw. durch Sachverständige gehört werden 285). Bisher hatte die Regierung nach eigenem Ermessen und zu selbstgewählter Zeit Gutachten angefordert und Sachverständige beigezogen. Im Finanzministerium war aber von dieser Möglichkeit nur sparsam Gebrauch gemacht worden.

5) Der Handelsstand hatte schließlich gegen die generelle Haltung des Finanzministerium eine Abneigung und zwar deshalb, weil er sich einer Bürokratie ausgeliefert sah, die sich für unfehlbar hielt 286). Es waren oft weniger bestimmte Maßregeln als der allgemeine Ton, der von den Finanzbeamten gebraucht wurde und der eine nicht verborgen gehaltene Opposition hervorrief. Besonders im Rheinland vermißte man eine Form des Verkehrs, die eine Achtung nicht nur forderte, sondern auch verlieh. Im Gegensatz zu der früher zuständigen Abteilung im Ministerium des Innern war das 4. Departement im Finanzministerium nicht gerade "kammerfreundlich" eingestellt. In einem recht selbstbewußten und reglementierfreudigen Geist suchte es die Arbeit der Handelskammern auf reine Vortragstätigkeit zu beschränken und sah in Beschwerden bereits "ein gröbliches Ver-

284) Provinziallandtage des Königreichs Preußen, bei Nitschke, a.a.O., Band IV Seite 421 f. Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, S. 251

285) Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, S. 254

286) Bergengrün, David Hansemann, Seite 298 f.

kennen ihrer Stellung und ein Überschreiten des ihnen angewiesenen Wirkungskreises" 287). Daß die Gründung verschiedener Kammern und die Festsetzung ihrer Statuten ohne Mitwirkung der Finanzbehörde erfolgt war, hatte man nicht verwunden. Der Oberpräsident Schön, der sich selbst allerdings für den geeignetsten Finanzminister hielt, bezeichnete das Ministerium nach 1840 als "eine Phalanx der Unwissenheit und Unkultur" mit einem geist- und gedankenlosen Niveau 288).

IV. HANDELSAMT UND HANDELSRAT

1) Die Eingaben der Provinziallandtage wurden vom König negativ verbeschieden. Die Landtagsabschiede beschränkten sich auf den einzigen Satz mit der lapidaren Wendung, die Provinzen könnten nur für ihre eigenen Belange sprechen, "bei der Organisation Unserer Central-Behörden (müßten jedoch) allgemeine Rücksichten maßgebend sein" 289). Dem Handelsministerium verweigerte Friedrich Wilhelm IV. seine Zustimmung, weil seine Existenz "eine Erschwerung in den Gang der Staatsverwaltung bringen" würde 290). Zu einer durchgreifenden, abschließenden Maßnahme war er ohnehin nur schwer zu bewegen. Er wußte auch, daß der Finanzminister dem Plane einen entschiedenen Widerstand entgegensetzte 291). Eine eigenartige Begründung für den Verzicht findet sich bei Lewald 292). Danach läge gerade in der geforderten Anerkennung der Unabhängigkeit und freien Selbstbestimmung die Unmöglichkeit, Handel und Industrie als solche einem bestimmten Ministerium einzugliedern. Es verhalte sich hier genauso wie mit der Freiheit des Staatsbürgers: der Staat beaufsichtige den Unterricht, fordere Kriegsdienst und verlange Steuern und ordne ihn in allen diesen Beziehungen verschiedenen Ministerien unter. Aber kein Ministerium beaufsichtige den Menschen als solchen. Aus dem "Grundfehler der Auffassung", den Handel in einem für sich bestehenden, scharf abgegrenzten Ministerium zu bearbeiten, werde aber auch verständlich, wie Teile der Handelsverwaltung bald zugeordnet, bald entzogen wurden, "wie bald die polizeiliche Beaufsichtigung als überragend und vorherrschend sich Geltung verschaffte und Handel und Gewerbe dem Minister des Innern untertan machte, bald der Finanzpunkt den Sieg davon trug und den Handelsgott Merkur als

287) 125 Jahre Industrie- und Handelskammer Düsseldorf, Seite 48; Schwann, Camphausen als Wirtschaftspolitiker, Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsgeschichte, Band III Seite 25

288) Aus den Papieren Schöns, Band III Seite 117

289) Nitschke, a.a.O., Band I Seite 530, Nr. 12; Band V Seite 487, Nr. 14; Band V Seite 532

290) Friedrich Wilhelm IV. an General Thile am 27.8.1843, mitgeteilt bei Treitschke, Deutsche Geschichte, Band V Seite 457

291) Bergengrün, David Hansemann, Seite 298

292) Lewald, Archiv für das preußische Handels- und Wechselrecht, Band I Heft 2, Seite 29

Gefangenen ins Finanzministerium ablieferte" 293).

Friedrich Wilhelm IV. wird diesen Gedankengängen nicht gefolgt sein. Er verschloß sich nicht der Erkenntnis, daß die wirtschaftlichen Interessen nicht länger dem Finanzminister allein anvertraut bleiben dürften, sondern die Aufgabe einer besonderen Behörde bilden müßten. Den schutzzöllnerischen Bestrebungen im eigenen Lande und in den süddeutschen Staaten stand er sehr wohlwollend gegenüber. Er war durchaus bereit, einer Erhöhung der Tarife zuzustimmen, nicht zuletzt um den wachsenden Unmut der Süddeutschen zu besänftigen. Wegen seiner freihändlerischen Grundsätze hielt er den Finanzminister Alvensleben als Leiter des Handelsressorts für weniger geeignet 294). Als dieser nach einer heftigen Auseinandersetzung mit dem König im Frühjahr 1842 seinen Abschied nehmen mußte, trat mit dem Oberpräsidenten von Bodelschwingh allerdings kein Schutzzöllner an seine Stelle. Friedrich Wilhelm IV. hegte gegen den nüchternen Formalismus und den Unfehlbarkeitsglauben der Finanzbürokratie eine entschiedene Abneigung. Schon als Kronprinz hatte er bedauert, "daß die Masse der Erfahrung, die in dem Handel und Gewerbe treibenden Publikum vorhanden ist, in den obersten Behörden gar keine Vertretung fand" 295). Für die landwirtschaftlichen Interessen bestand seit der Kabinetts-Ordre vom 16.1.1842 296) in dem Landes-Ökonomie-Kollegiums eine Institution, die das Ministerium des Innern sachverständig zu beraten hatte. Damit war zwischen der Bücherweisheit der Verwaltungsbeamten und den praktischen Erfahrungen der Landwirte eine verbindende Brücke geschlagen worden. Um für den Bereich von Handel und Gewerbe eine ähnlich lebensnahe Verbindung zu schaffen, schlug der Minister des Auswärtigen, Freiherr von Bülow, dem König vor, nach dem Vorbild des englischen "Board of Trade" ein Handelsamt zu errichten. "The Committee of Her Majesty's Privy Council, appointed for the considerations of matters relating to Trade and Foreign Plantations" 297), kurz "Board of Trade" genannt, bestand mit wechselnder Bedeutung und Funktion schon seit 1655. Die Behörde hatte auf Grund der neueren Gesetzgebung eine Doppelstellung. Als Handelsabteilung des Staatsrates hatte sie beratenden Charakter; Handelsfragen, die vor die einzelnen Verwaltungsdepartements gelangten, wurden ihr in der Regel zur Kenntnisnahme oder zur Einholung

293) Lewald, a.a.O., Seite 24

294) Rochow, Vom Leben am preußischen Hofe, S. 397 f.

295) Petersdorff, König Friedrich Wilhelm IV., S. 58

296) Vollständiger Abdruck der Kabinetts-Ordre vom 16.1.1842 wie auch des Circular-Rescripts des Ministeriums des Innern und der Polizei betr. die Errichtung eines Landes-Ökonomie-Kollegiums vom 2.3.1842 bei Lette und Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des Preußischen Staates, Band I Seite 5 ff.

297) vgl. Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der Ämter und des Verwaltungsrechts in England, Band II Seite 1097 ff.

ihres Gutachtens vorgelegt. Durch die Gesetze von 1832 und 1840 wurde das Handelsamt aber auch mit Verwaltungsaufgaben betraut, die in späterer Zeit, aber erst nach 1850, überragende Bedeutung erlangten. 1844 hatte das Board of Trade noch die Form einer Abteilung des Staatsrates und besaß eine Kollegialverfassung. Tatsächlich war es jedoch schon auf dem Wege, sich zu einem Ministerium in der gewöhnlichen bürokratischen Gestalt herauszubilden. Friedrich Wilhelm IV. besaß eine Schwäche für englische Einrichtungen 298). Eine dem Board of Trade ähnliche Institution für Preußen mußte ihm um so willkommener sein, als dadurch ein volkstümliches Element in die Staatsverwaltung hineingetragen werden konnte. Die in England bemerkbare Tendenz zur Bürokratisierung und Spezialisierung auf reine Verwaltungstätigkeit schien er nicht zu erkennen oder gering zu achten. Ebenso blieb außerhalb seiner Erwägung, daß in Frankreich um 1840 ein eigenes Ministerialdepartement für Handel und Ackerbau und ein weiteres für öffentliche Arbeiten bestand 299).

2) Der Plan, ein Handelsministerium oder einen Handelsbeirat einzurichten, fand bei allen Ministern mit Ausnahme des Ministers des Auswärtigen lebhaften Widerspruch. Besonders der Finanzminister widersetzte sich einer Neuerung, die eine Verminderung seines Ansehens und seiner Macht bedeutet hätte. Die Belehrung hochgestellter Staatsmänner durch Notabeln aus dem Handelsstand wurde als unzulässig und ehrenrührig verworfen, ein Beispiel, wie sehr noch die Vorstellung vom beschränkten Untertanenverstand verbreitet war. Der Beirat würde zudem in bedenklichem Maße an repräsentative Verfassungsformen erinnern 300). Der Generalsteuerdirektor im Finanzministerium, Kühne, hatte in zwei Gutachten die Gründung eines Handelsamtes abgelehnt. Dem Finanzministerium könne eine solche Einrichtung nur unbequem sein. Hauptsächlich läge darin tatsächlich die Anerkennung der Unzulänglichkeit des bisher geltenden Steuersystems, das Kühne gegenüber dem Schutzzollprinzip unbedingt für das bessere hielt 301).

3) Im Frühjahr 1843 gelang es dem preußischen Ministerresidenten in Washington, von Rönne, den König endgültig von der Notwendigkeit einer eigenen Behörde für Handelssachen zu überzeugen 302). Rönne war Schutzzollanhänger und hatte sich wegen seiner treffenden Berichte über die Wirtschaftsverhältnisse in den Vereinigten Staaten bei der Regierung und in Handelskreisen große Anerkennung er-

298) Petersdorff, König Friedrich Wilhelm IV., S. 57
299) Hausherr, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung, Seite 188 Anmerkung 1
300) Bergengrün, David Hansemann, Seite 299 f.
Bergengrün, von der Heydt, Seite 135
301) Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-westfälische Wirtschaftsgeschichte, Band III Seite 217, Anmerkung 2
302) Bergengrün, David Hansemann, Seite 299

worben. Als ein "lebendiges Mißtrauensvotum gegen das Finanzministerium" 303) erließ der König die Verordnung vom 7.6.1844, "wegen Anordnung eines Handelsrates und Errichtung eines Handelsamtes" 304). Der Handelsrat sollte unter dem Vorsitz des Königs alle wichtigen Angelegenheiten von Handel und Gewerbe beraten, nachdem diese in den zuständigen Ministerien bereits vollständig vorbereitet worden waren. Hierher gehörten namentlich die einschlägigen Gesetzentwürfe, Zolltarifsänderungen, Handels-und Schiffahrtsverträge sowie Förderungsmaßnahmen zugunsten der Industrie und des Verkehrs. Der Handelsrat setzte sich aus den Ministern des Innern, der Finanzen, der Justiz (bei legislativen Gegenständen), dem Kabinettsminister für auswärtige Angelegenheiten, dem Kabinettsvortragenden in Handels- und Gewerbesachen und dem Präsidenten des Handelsamtes zusammen. Es handelte sich also im wesentlichen um eine Art ministeriellen Sonderausschuß.

Dem Handelsamt oblag es, die vor den Handelsrat gehörenden Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit den Ministerien vorzubereiten. Es hatte das statistische Material zu sammeln und einen engen Kontakt sowohl mit dem praktischen Wirtschaftsleben als auch mit den anderen Zentralbehörden herzustellen. Zur Erörterung wichtiger Fragen war der Präsident des Handelsamtes befugt, Kaufleute, Gewerbetreibende und Industrielle als außerhalb der Verwaltung stehende Sachverständige zu gemeinsamen Beratungen zusammenzurufen, in denen auch die Ansichten und Wünsche der Praxis zur Diskussion gestellt werden konnten. Förmliche Abstimmungen und Beschlüsse fanden bei diesen rein informatorischen Gesprächen nicht statt. Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, daß Prinzipienfragen, über die behördlicherseits noch keine Entscheidung gefallen war, einer vorzeitigen Besprechung durch das Publikum ausgesetzt würden 305). Die Einschaltung des Laienelements sollte auch keinesfalls den Eindruck erwecken, daß es sich bei den von Fall zu Fall ausgewählten Personen etwa um förmliche Repräsentanten des Handels- und Gewerbestandes handelte.

Als Informationssammelstelle und beratende Institution besaß das Handelsamt keinen Anteil an der Verwaltung. Diese blieb ausdrücklich den zuständigen Ministerien vorbehalten. Die Entscheidungsgewalt gerade des Finanzministeriums blieb also aufrecht erhalten. Das Handelsamt mußte deshalb in einer ohnmächtigen Abhängigkeit von der Exekutive stehen, besonders weil die Einberufung der Sachverständigenversammlungen nur im Einverständnis mit den Ministern des Auswärtigen und der Finanzen erfolgen konnte. Durch die Verweigerung der Zustimmung konnten diese die Arbeit des Handelsamtes ohne weiteres blockieren.

An der Spitze des Handelsamtes stand ein Präsident, der alle Geschäfte selb-

303) Delbrück, Lebenserinnerungen, Band I S. 146

304) GS 1844, Seite 148 ff.

305) Zimmermann, Geschichte der preußisch-deutschen Handelspolitik, Seite 208

ständig und eigenverantwortlich leitet. Im Handelsrat hatte er Sitz und Stimme, während er im Staatsministerium nur gutachtlich beigezogen wurde. Mit ihren eigentümlichen Organisationen fügten sich die neuen Einrichtungen im Grunde nur schlecht in das System der preußischen Ministerialbehörden ein. Die Begründung eines Handelsministeriums hätte die Verwaltungstätigkeit weit weniger kompliziert.

4) Diejenigen Kreise, denen die Neuerung zugute kommen sollte, äußerten sich anfangs sehr positiv. Rönne als der Präsident des Handelsamtes besaß das völlige Vertrauen der Industrie. Im Rheinland wertete man den Entschluß des Königs als ein Zeichen dafür, daß ein Umschwung in der preußischen Wirtschaftspolitik vorbereitet werde 306). Im Jahresbericht der Handelskammer Elberfeld und Barmen wird der Verordnung vom 7.6.1844 besondere Bedeutung beigemessen und ausgeführt, es habe sich "nunmehr die erfreuliche Aussicht eröffnet, unsere oft ausgesprochenen Wünsche in naher Zukunft mehr, als es bisher geschehen, berücksichtigt zu sehen" 307).

SECHSTES KAPITEL

DIE ERRICHTUNG EINES MINISTERIUMS FÜR HANDEL, GEWERBE UND ÖFFENTLICHE ARBEITEN

I. DIE ENTWICKLUNG BIS ZUM JAHRE 1847

1) Über die Arbeit des Handelsamtes hieß es noch für das Jahr 1845: "... haben wir aus der Art und Weise der Behandlung dieser zum Teil für Handel und Gewerbe sehr wichtigen Fragen die einsichtsvolle und erhöhte Tätigkeit dieser Behörde mit besonderer Freude wahrgenommen. Wir halten uns überzeugt, daß dieser Behörde von unseren anderen hohen Staatsbehörden diejenige Unterstützung zuteil werde, die notwendig ist, um derselben einen günstigen Erfolg zu sichern" 308). Dererlei Hoffnungen erwiesen sich jedoch als unberechtigt. Wie vorauszusehen war, scheiterte eine erfolgreiche Tätigkeit des Handelsamtes an dem Veto des jeweiligen Finanzministers. Nicht nur Bodelschwingh oder Flottwell oder Duesberg, sondern dem ganzen hohen Beamtentum war das wider seinen Willen geschaffene Handelsamt ein Dorn im Auge. Es galt als eine Konzession an die öffentliche Meinung. Zwischen Rönne, der nach 1844 sofort der Finanzpartei offene Fehde angekündigt

306) Hansen, G. v. Mevissen, Band I Seite 340

307) Jahresbericht der Handelskammer Elberfeld und Barmen für das Jahr 1844, Seite 3

308) Allgemeine Preußische Zeitung 1847, Nr. 149, Ausführungen des Abgeordneten Eynern.

hatte, und den übrigen Ministern kam es zu den schärfsten Konflikten. Sie hatten ihren Grund sowohl in der Meinungsverschiedenheit über die Richtung der preußischen Handelspolitik auch in Ressorteifersucht, einem alten preußischen Übel. Rönne wurde in Unkenntnis über wichtige, auch Handelsfragen berührende Verhandlungen gelassen, man suchte ihn möglichst beiseite zu schieben und widersetzte sich seinem Verlangen nach häufigerer Anhörung von Sachverständigen. Rönne wurde in die Opposition und in eine Stellung gedrängt, die ihn entgegen den ursprünglichen Absichten des Königs doch zu einem Vertreter des Handels- und Gewerbestandes machte. Er wurde der unerquicklichen Streitigkeiten bald müde und suchte seine Entlassung. Aber der König, der ihm als einziger Vertrauen und Sympathie entgegenbrachte, wünschte sein Bleiben, ohne ihm jedoch eine durchgreifende Autorität zu verschaffen und dem Handelsamt mehr als bloß beratende Befugnisse zuzugestehen 309).

Im Handelsamt fand die Propaganda für Schutz- und Differentialzölle gewissermaßen ihre legitime Stätte. Mit seiner Errichtung wurde der Zwiespalt zwischen Freihandel und Schutzzoll behördenmäßig manifestiert. Der Widerstreit geriet gänzlich auf theoretisches Gebiet. Finanzministerium und Handelsamt lebten in ständigem Kampf und setzten Denkschrift gegen Denkschrift. Die Frage der Steuersysteme spitzte sich schließlich mehr und mehr zu Persönlichkeitsfragen zu. Wenn es auch hieß, es käme weniger auf die Einigkeit der Minister unter sich als auf die mit dem König an, so fehlte doch gerade diese. Sie hätte manche Uneinigkeit der Ressortchefs verhüllen können, wurde aber von diesen nicht einmal angestrebt 310).

Die Erwartungen, die sich an die Tätigkeit der neuen Einrichtung geknüpft hatten, blieben also unerfüllt, nachdem das Handelsamt zwar einen schutzzollfreundlichen Präsidenten besaß, aber keinen bestimmenden Einfluß auf die Regierungsmaßnahmen ausüben konnte. Schon auf dem 8. rheinischen Provinziallandtag 1845 kam es wieder zu einem dringenden Antrag, bei den Beratungen über Zolltarifsfragen möchten sachverständige Persönlichkeiten des Wirtschaftslebens zugezogen werden. Wenn Handel und Industrie wirksam gefördert werden sollten, so müsse den Beschlüssen der Zollvereinskonferenzen eine genaue Prüfung aller wirtschaftlichen Verhältnisse vorausgehen; die hierzu erforderliche Fachkenntnis könne man aber bei den Verwaltungsbeamten nicht voraussetzen. Ebenso verlangten die Rheinländer eine vollwertige Vertretung der wirtschaftlichen Interessen in einem Zentralorgan, wie sie die anderen Gebiete des Staatslebens schon längst genossen. Der Präsident der Aachener Handelskammer, David Hansemann, stellte eine Reihe von Fällen zusammen, in denen ein eigenes Handelsministerium wahr-

309) Bergengrün, David Hansemann, Seite 300 ff.; Gerlach, Denkwürdigkeiten, Band I Seite 90; Nathan, Preußens Verfassung und Verwaltung im Urteile rheinischer Achtundvierziger, Seite 101; ADB Band 29, Seite 133 (135)

310) Gerlach, Denkwürdigkeiten, Band I Seite 111

scheinlich bessere Resultate erzielt hätte. Der spätere preußische Handelsminister von der Heydt beantragte, dem Handelsamt eine größere Selbständigkeit einzuräumen, wenn es von Nutzen sein solle 311). Im Landtagsabschied vom 27.12.1845 erkannte der König zwar grundsätzlich das Bedürfnis an, verwies aber auf die Existenz des Handelsamtes, im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse eine unbefriedigende Antwort 312).

Ein Vorschlag, der ganz im Interesse der Wirtschaftskreise lag, ging im Juni 1846 von dem Finanzminister Flottwell aus. Flottwell hatte mit dem Präsidenten Rother eine tiefgehende Auseinandersetzung über die Umgestaltung der preußischen Bank gehabt. Nach Rother sollte die Bank eine durch einen königlichen Präsidenten geleitete Staatsanstalt bleiben, aber unabhängig genug, um allzu weitreichende Forderungen des Finanzministers abwehren zu können. Flottwell trat für eine vom Staat losgelöste Nationalbank ein. Nachdem der König die Rother'schen Pläne gutgeheißen hatte, erklärte sich der Finanzminister in seiner Stellung als "vernichtet" und regte eine Umgestaltung des Finanzministeriums an 313). Diesem sollten einerseits Bank, Seehandlung und Staatsschuldenverwaltung unterstellt werden, was einem geharnischten Angriff auf Rothers Selbständigkeit gleichkam. Andererseits erklärte Flottwell die Abtretung der Handels- und Gewerbeverwaltung sowie der Bergwerksverwaltung für notwendig und sah ihre Überweisung an ein neu zu schaffendes Handelsministerium vor 314). Welche Gründe im einzelnen ihn hierzu bewogen haben, ist leider nicht bekannt 315). Der König sah in der Denkschrift groben Ungehorsam, weil sie seinen eben gefaßten Entschlüssen zuwiderlief, und entließ den Finanzminister. Tatsächlich hatte Flottwell eine organisatorische Umstellung im Auge gehabt, wie sie zwei Jahre später durchgeführt wurde.

2) Die Haltung der preußischen Regierung in wirtschaftspolitischer Hinsicht wurde durch den unfruchtbaren Gegensatz zwischen Finanzministerium und Handelsamt geschwächt. Zu gleicher Zeit sah sich die Monarchie aber einer Wirtschaftskrise gegenüber, die entschlossenes Eingreifen geboten hätte. Die ungestüme industrielle Entwicklung hatte zu einem Warenangebot geführt, das weit über dem tatsächlichen Bedarf lag. Betriebsstillegungen wurden unumgänglich, die Zahl der

---

311) Verhandlungen der rheinischen Landtage 1827-1846, inhaltlich auszugsweise wiedergegeben bei Nathan, Preußens Verfassung und Verwaltung im Urteile rheinischer Achtundvierziger, S. 103 f.; Hansen, G. v. Mevissen, Band I S. 472 f.

312) Jahresbericht der Handelskammer Elberfeld und Barmen für das Jahr 1845, Seite 11

313) Treitschke, Deutsche Geschichte, Band V, Seite 501-504,504

314) Treitschke, a.a.O., Band V, Seite 504; Hansen, G. v. Mevissen, Band I Seite 472 f.; ADB Band 8, Seite 282

315) Die Denkschrift vom Juni 1846 befindet sich bei den Akten des ehem. preußischen Geheimen Staatsarchivs, deren Einsichtnahme nicht möglich war.

Arbeitslosen wuchs ständig. Besonders das Rheinland war von einer schweren Depression und Geldkrise betroffen. Hinzu kamen zwei Mißernten. Die allgemeine wirtschaftliche Notlage führte zu einer starken Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Durchgreifende Abhilfe erwartete man vor allem von einer Erhöhung der Schutzzölle, für die sich die rheinischen und schlesischen Textil- und Eisenproduzenten besonders einsetzten. Die Rheinländer betrachteten die Industrie als ein sehr wesentliches Element des Staates und maßen ihr eine ganz außerordentliche Bedeutung bei. Sie empfanden es als schweren Fehler, daß der Zollverein einzelne Industriezweige gegen die starke englische und belgische Konkurrenz gar nicht geschützt hatte. Sie verlangten eine Ausdehnung des Schutzzollsystems. Daß ihnen die preußische Regierung in diesem Bestreben so wenig entgegenkam, ja oft in direkten Gegensatz trat, betrachteten sie als ein schweres Manko der preußischen Wirtschaftspolitik 316). Diese Forderungen waren von einer gewissen Einseitigkeit nicht freizusprechen. Denn die landwirtschaftlichen Interessen der östlichen Provinzen, die den Rheinländern ferner lagen und denen sie wenig Verständnis entgegenbrachten, hatten ebenso sehr Anspruch auf Berücksichtigung. Der wirtschaftliche Gegensatz zwischen Ost und West hatte sich seit den Tagen der Kontinentalsperre immer weiter versteift und ließ eine Einigung nicht zu. Nur in Schlesien hatte der Industrieschutz einige Anhänger, im Übrigen aber besaß der Freihandel in den ostelbischen Landwirten und den Deputierten der preußischen Hafenstädte überzeugte Vertreter, welche billige Einfuhren ausländischer Fabrikate im Austausch gegen Agrarprodukte verlangten. Ein Ausgleich zwischen den Interessen von Handel und Industrie, wie er in Köln z.B. mit leidlichem Erfolg zustande gekommen war, überhaupt eine Verständigung der sachlichen und persönlichen Gegensätze, erwies sich zwischen Ost und West der Monarchie als unmöglich. Die Regierung stand im wesentlichen auf der Seite der industrieärmeren und somit auf den Freihandel angewiesenen alten Provinzen. Wenn zwischen 1842 und 1846 doch einzelne Zollerhöhungen stattfanden, so war das nur der schutzzollfreundlichen Gesinnung des Königs zu verdanken, der zur Erhaltung des Zollvereins der Stimmung in Süddeutschland und auch den Rheinländern zum Teil entgegenkommen wollte. Es geschah gegen die Überzeugung der Mehrheit der leitenden preußischen Beamten.

Für das Abflauen der Wirtschaftstätigkeit machten die Politiker aber nicht nur das Fehlen von Schutzzöllen, sondern auch den Geist der preußischen Verwaltung schlechthin verantwortlich. Das bürokratische Wesen mit der Neigung zur Überwachung und Bevormundung mußte alle, die im Wirtschaftsleben an der Spitze standen, ganz besonders stören. Sie rügten den beschränkten Gesichtskreis und

316) Nathan, a.a.O., Seite 104, 107 f.
Bergengrün, von der Heydt, Seite 107, 109
Hansen, G.v.Mevissen, Band I Seite 535

die Einsichtslosigkeit der Regierung in die tatsächlichen Verhältnisse. Die Entwicklung von Handel und Industrie ging über die Ideen der Regierung, die sich aus ihren engen Bahnen nicht herausreißen lassen wollte, hinweg. Die Rheinländer hielten es für völlig unangebracht, wenn der Staat noch überall beaufsichtigen und vielfach Vorschriften machen wollte. Für sie bedeutete es eine kränkende Nichtachtung, daß ihre Meinung bei wichtigen Unternehmungen ungehört blieb, daß die Handelskammern statt als selbständige Institutionen als untergeordnete Abteilungen in der Reihe der Verwaltungsbehörden betrachtet wurden 317). Der verletzende Hochmut des Beamtenstaates gegenüber den Industriellen läßt sich aus einer Weisung ersehen, die der Finanzminister infolge einer Schrift über den Schiffahrtsverkehr des Zollvereins mit den außereuropäischen Ländern an den Verfasser ergehen ließ. Es hieß darin, die Industriellen sollten sich in Zukunft mit derartigen Vorschlägen nicht weiter befassen, da sie über ihre politischen Kenntnisse hinausgingen, und mit Vertrauen den Maßnahmen der höchsten Behörden als der allein dazu befähigten entgegensehen 318). Aus dieser Äußerung spricht die Selbstherrlichkeit einer Bürokratie, die sich für alleinwissend und auserwählt hielt. Noch im Jahre 1846 äußerte der Minister Thile: "die Industrie ist ein Krebsschaden des Landes" 319). Im Rheinland sprach man von dem "zur höchsten Potenz gesteigerten Geist der Bürokratie", die die Entscheidungen diktiere 320). In einem Brief des Leiters der Handelskammer Aachen, Hansemann, an den Flügeladjudanten des Königs, Oberst von Willisen, vom 27.3.1846 321) wird über die mangelnde Fühlung zwischen Staat und Wirtschaft geklagt: "... daß unsere höheren Beamten keine Gelegenheit haben, das savoir faire in den auf Handel und Gewerbe sich beziehenden Maßregeln zu erlangen, ... wenig Hoffnung, daß auch die besten und ausführbarsten Vorschläge zu verwirklichen sind, denn in der Regel werden sie an der Unkunde der höheren Beamtenwelt oder an ihrer Abneigung gegen solche Vorschläge, die nicht von zunftmäßigen Beamten, sondern von Kaufleuten ausgehen, scheitern und zwar trotz des besten Willens des Königs". Die Behörden hätten "gar kein Fundament weder zur Beurteilung noch zur Führung der neuen großen volkswirtschaftlichen Interessen. Sie haben ... so gar keine Kenntnis von der Sachlage"322). Wie berechtigt diese Klagen waren, ging aus einer Anordnung des Königs vom 7.3.1846 hervor: "Längere Beobachtungen hatten Mich wahrnehmen lassen,

317) Schwann in Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsgeschichte Band IV Seite 233 ff.

318) Kopstadt, Heinrich v. Beckerath, Seite 20

319) Jahresbericht der Handelskammer Elberfeld und Barmen für das Jahr 1846, Seite 3

320) Schwann in Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-Westf-Wirtschaftsgeschichte, Band III Seite 231

321) bei Bergengrün, David Hansemann, Seite 306, Anmerkung 1

322) Bergengrün, a.a.O., Seite 305, Brief an Bankier Mendelsohn 17.3.1846

daß in den obersten Behörden, ungeachtet ihrer seltenen Tüchtigkeit und Gewissenhaftigkeit, welche Ich vollkommen anerkenne, die Kenntnis über die Erfahrungen des Handels- und Gewerbestandes nicht so, wie es gewünscht werden müßte, vertreten waren" 323). Daß dieses Schreiben noch zwei Jahre nach Gründung des Handelsamtes notwendig war, charakterisiert die Wirkungslosigkeit dieser Einrichtung. Das Handelsamt wurde sogar von den Kreisen, zu deren Schutz es bestimmt war, als ein "heterogenes, zersetzendes Element in der Staatsverwaltung" bezeichnet. Es sei seinem Zwecke nach angewiesen, eine Stütze im Volke zu suchen, allein es trage nicht unerheblich zur Schwächung der Staatsregierung bei 324).

II. DIE VERHANDLUNGEN ÜBER DIE ERRICHTUNG EINES HANDELSMINISTERIUMS AUF DEM ERSTEN VEREINIGTEN LANDTAG 1847

1) Auf dem ersten Vereinigten Landtag der preußischen Monarchie im Frühjahr 1847 in Berlin bot sich die nächste Gelegenheit, den Unmut über die mangelnde staatliche Anteilnahme für den Verwaltungsbereich "Wirtschaft" an offizieller Stelle vorzutragen. Der Drei-Stände-Kurie wurden nicht weniger als fünf Petitionen vorgelegt, die alle die Errichtung eines Handelsministeriums zum Inhalt hatten 325). Die Anträge gingen von Abgeordneten der Provinzen Brandenburg, Pommern, Preußen und Schlesien aus, also keineswegs nur von schutzzollfreundlichen Gebieten. Die Rheinprovinz hatte keine Bittschrift eingebracht, was aber im Hinblick auf die dort herrschende Stimmung nicht als Meinungsänderung aufzufassen ist. Das Bedürfnis nach einer Änderung der bestehenden Einrichtung wurde in fast allen Provinzen lebhaft empfunden.

Die Anträge wurden der sechsten Abteilung des Vereinigten Landtages zur Begutachtung überwiesen. Die Abteilung beauftragte den rheinischen Abgeordneten Mevissen, einen liberalen, schutzzollfreundlichen Großkaufmann, mit der Abfassung des Gutachtens. Dieses wurde der Abteilung am 18.5.1847 vorgelegt und von ihr gebilligt. Am 26.5.1847 trug es Mevissen im Plenum vor.

2) Das Gutachten befürwortete ein selbständiges Ministerium für Ackerbau, Handel und Industrie, das aus einer Umwandlung des Handelsamtes hervorgehen sollte. Dies wurde für um so nötiger erachtet, als Preußen politisch wie wirtschaftlich berufen sei, an der Spitze des deutschen Staatenbundes die Interessen aller

323) Zimmermann, a.a.O., Seite 208

324) Schwann in Veröffentlichungen des Archivs für Rheinisch-Westf. Wirtschaftsgeschichte, Band III Seite 233, Äußerung des Kölner Handelskammervorsitzenden Camphausen

325) Für das Folgende: Erster Vereinigter Landtag von Preußen 1847, Band III: Gutachten der Abteilungen, Nr. 142;
Hansen, G.v.Mevissen, Band II Seite 282-293

deutschen Länder dem Ausland gegenüber wahrzunehmen. Preußens Verwaltung stehe vor der Aufgabe, die noch unentwickelten Kräfte des Landes zu fördern, der Produktion neue Absatzmärkte zu erschließen, die Bedürfnisse der Landwirtschaft, der Industrie und des Handels im einzelnen zu erforschen und die zu deren Befriedigung notwendige Mitwirkung des Staates vorzubereiten. Bei der bestehenden Organisation, wo die Teile einer natürlichen Einheit zwischen den Ministerien des Innern und der Finanzen aufgesplittert sind, sei dieses Ziel unerreichbar. Die technische und industrielle Entwicklung der letzten Jahrzehnte hätten der ganzen Materie eine Bedeutung und einen Umfang verliehen, der es nicht länger erlaube, sie als nebensächliches Randgebiet zu behandeln. Die Volkswirtschaft mit allen ihren Verästelungen und Zwischenbeziehungen erfordere die ganze Arbeitskraft eines Mannes, der die erforderliche Fachbildung besitzen müsse, von einer sachkundigen Umgebung unterstützt werde und nicht durch anderweitige widerstreitende Pflichten gebunden sei. Man könne es dem Finanzminister nicht einmal übel nehmen, daß er die Wirtschaft nur insoweit berücksichtigte, als sie als Mittel zu augenblicklichen finanziellen Zwecken in Frage komme. Denn er könne sich nicht gleichzeitig auf zwei einander engegengesetzte Standpunkte stellen, nämlich einerseits dem Staat immer neue Geldquellen zu erschließen und andererseits Handel und Gewerbe zu fördern, was meist mit finanziellen Opfern verbunden sei. Die ständigen Meinungsverschiedenheiten ließen sich in der Tat auf die Frage zurückführen, welche Funktion den Zöllen eigentlich beizulegen sei: als Finanzzölle einen Beitrag zu den Staatseinnahmen zu leisten oder als Industriezölle die Stabilisierung der Binnenwirtschaft zu ermöglichen.

Ebenso, wie der Konflikt zwischen den Finanz- und den Wirtschaftsinteressen offen zutage getreten war, zeigten sich in der Praxis auch immer aufs Neue die Unzulänglichkeiten, die auf der Unterstellung des Ackerbaus unter die Verwaltung des Finanzministers beruhten. Das traf zwar nur für die Verwaltung der staatseigenen Domänen und Forsten zu, umschloß damit aber den Hauptgegenstand der Landwirtschaftsverwaltung. Die allgemeine Landwirtschaftsadministration unterstand dagegen seit jeher dem Ministerium des Innern und hat durch die Kabinetts-Ordre vom 11.1.1838 keine Änderung erfahren.

Es wurde ferner hervorgehoben, daß fast sämtliche vom Finanzminister abgeschlossenen Außenhandelsabkommen so unzweckmäßig waren, daß sie in der Regel zum frühest möglichen Termin gekündigt werden mußten. Ebenso wurde an den übertriebenen Formalismus der Finanzverwaltung erinnert, der den Beitritt der Hansestaaten zum Zollverein und deshalb auch die Verabschiedung eines gesamtdeutschen Schiffahrtsgesetzes bisher verhindert hatte.

Ein Handelsministerium sei notwendig, um die öffentliche Meinung zu beruhigen, um die Handelspolitik des Zollvereins mit fester Hand fortzuführen und besonders, um der Zersplitterung von Geschäftszweigen, die ihrem Wesen nach zusammengehören, ein Ende zu bereiten. Diese Zusammengehörigkeit wurde für

Ackerbau, Handel und Industrie wegen der Wechselwirkung dieser Tätigkeiten untereinander angenommen. Die drei Zweige der Volkswirtschaft erforderten eine gemeinsame Verwaltung, damit entsprechend ihrer Gleichrangigkeit keine einseitige Entwicklung des einen Zweiges auf Kosten des anderen eintrete.

Die sich an das Gutachten anschließende Rede Mevissen's hob die allzu stagnierende Wirtschaftstätigkeit der letzten sieben Jahre hervor, die andere europäische Staaten nicht zu verzeichnen hätten, und machte hierfür die fehlende Zentralisation der Handelsverwaltung verantwortlich. Mit wachsender Bedeutung, steigendem Umfang und weitgehender Spezialität erforderten heterogene Interessengebiete auch selbständige Verwaltungen. Der Ausgleich der notgedrungen divergierenden Standpunkte sei durch einen Premierminister herzustellen. Dem Organismus der preußischen Zentralbehörden fehle das große Prinzip: während die Finanzverwaltung auf sechs verschiedene Departements verteilt sei 326), hätten die wirtschaftlichen Interessen überhaupt keine selbständige Vertretung.

3) In der Debatte der Drei-Stände-Kurie vom 26.5.1847 327) kam wenig Grundsätzliches zur Sprache, obwohl sich 15 Redner zu Wort meldeten. Es wurde vorgeschlagen, die Industrie nicht dem Handelsministerium zuzuweisen, da der Handel Freiheit und die Industrie Schutz brauche, beide sich also konträr gegenüberstünden. Der Antrag wurde unter Mißfallenskundgebungen abgelehnt. Ein weiterer Vorschlag ging dahin, statt des Wortes "Industrie" die Bezeichnung "Gewerbe" zu wählen, weil sich der Begriff der Industrie außer auf die Fabrikation auch auf Handel und Ackerbau beziehe. Dem Vorschlag wurde mit großer Mehrheit zugestimmt. Ferner wurde erwogen, ob der Ackerbau im Titel des Ministeriums erwähnt werden sollte; denn soweit der Ackerbau ein Gewerbe sei, sei er in diesem Ausdruck bereits inbegriffen. Da die Landwirtschaft aber von den übrigen gewerblichen Betätigungen unterschieden werden sollte, fand sich hierfür keine Mehrheit. Zum Schluß befand sich die Versammlung in höchster Ungeduld und verlangte die Beendigung der Aussprache. Der Antrag, den König zu bitten, die Umwandlung des zur Zeit bestehenden Handelsamtes in ein selbständiges Ministerium für Ackerbau, Handel und Gewerbe anzuordnen, wurde von einer großen Majorität gegen kaum 30 Stimmen angenommen 328).

In der Plenarsitzung vom 4.6.1847 329) wurde beanstandet, daß in der Peti-

326) Für die Staatsschulden, für die Bank, für die Seehandlung, für die Post, für den Schatz und für die Domänen; hinzu kam die eigentliche Steuerverwaltung.

327) Sitzungsprotokolle des ersten Vereinigten Landtages 1847, Seite 197 ff; Allgemeine Preuß. Zeitung 1847, Nr. 149 (Abdruck des Protokolls)

328) Hansen, G.v. Mevissen, Band II Seite 293

329) Sitzungsprotokolle, a.a.O., Seite 251
Allgemeine Preußische Zeitung 1847 Nr. 158

tion zu stark die Sorgen der Industrie hervorgehoben würden, während die schlechten Zustände in der Landwirtschaft und im Handel keine Erwähnung gefunden hätten. Die Fassung wurde deshalb zur Beratung in die Abteilung zurückgegeben.

In der abschließenden Beratung vom 9.6.1847 wurden noch mehrere Einwände erhoben 330). Es gab kleinliche Wortfechtereien über Formulierungsfragen. Auch wurde beanstandet, daß das Gutachten einen Tadel über die Handelspolitik der Regierung enthalte. Das Plenum sei aber augenblicklich außer Stande, hierüber eine bestimmte Erklärung abzugeben. Eine in der Debatte entstandene Meinungsverschiedenheit über die Frage, wie sich das Handelsministerium zu den Problemen von Freihandel und nationalem Schutzsystem stellen sollte, wurde nicht weiter verfolgt. Es bestand kein Zweifel, daß in der Drei-Stände-Kurie eine Mehrheit für das Freihandelsprinzip vorhanden war 331). Der Interessengegensatz der Provinzen ließ es aber zu keiner Verständigung über die wirtschaftspolitische Zielsetzung kommen. Diese Sache wurde vertagt, um nicht die Einigkeit der liberalen Partei, die für den Kampf in der Verfassungsfrage unentbehrlich war, zu gefährden und eine Spaltung der Liberalen in eine freihändlerische und eine schutzzöllnerische Gruppe schon jetzt herbeizuführen.

Die Petitionssteller wandten sich gegen die Fassung des Antrages, wonach das zur Zeit bestehende Handelsamt in ein Handelsministerium umzuwandeln sei. Weniger die Organisation des Handelsamtes als die des Finanzministeriums müsse geändert werden. Auch könnten mit dieser Formulierung dem König entgegen aller Absicht bestimmte Personen (vornehmlich Präsident Rönne) bezeichnet werden. Daraufhin wurden die Worte "zur Zeit" gestrichen. Obgleich der an den König zu richtende Antrag trotzdem einen anderen Tenor hatte als die vorgelegten Petitionen, die nur von der Errichtung eines Handelsministeriums sprachen, wurde er nochmals angenommen.

Über die Petition der Drei-Stände-Kurie fertigte die zweite Abteilung der Herrenkurie ein Gutachten, das sie dieser Kurie am 22.6.1847 vorlegte 332). Darin wurde die Zweckmäßigkeit, die Handels- und Gewerbeangelegenheiten einem selbständigen Ministerium zu übertragen, unbedingt anerkannt. Man vermißte lediglich eine Hervorhebung auch der landwirtschaftlichen Interessen. Die Trennung des Landes-Ökonomie-Kollegs von dem Ministerium des Innern sei unumgänglich, weil es dort notgedrungen eine untergeordnete Rolle spiele und nicht von einem sachverständigen Behördenchef betreut werde. Wegen der engen Be-

---

330) Sitzungsprotokolle, a.a.O., Seite 326 f.
Allgemeine Preußische Zeitung 1847 Nr. 164

331) Hansen, G.v.Mevissen, Band I Seite 471 f.

332) Erster Vereinigter Landtag von Preußen 1847, Band III: Gutachten der Abteilungen, Nr. 54

ziehungen zwischen Landwirtschaft einerseits, Handel und Gewerbe andererseits sei ihre gemeinsame Verwaltung zu empfehlen. Das Gutachten sprach sich für eine Behördenneugründung aus und nicht für eine Umwandlung des Handelsamtes. Dieses und das Landes-Ökonomie-Kolleg sollten dem Handelsministerium als eigene, mit Sachverständigen besetzte Abteilungen angegliedert werden. - Über die Entscheidung der Herrenkurie selbst konnte nichts ermittelt werden.

Die Petition der Drei-Stände-Kurie wurde dem König vorgelegt. Sie blieb aber zunächst unberücksichtigt.

III. EINFLUSS DES REVOLUTIONSGEISTES

An dieser Stelle sei etwas über den politischen Zusammenhang gesagt, in den die Forderung nach einem Handelsministerium hineingestellt war. Diese Frage stand nicht isoliert für sich allein. Sie war eingegliedert in das Programm jener bürgerlichen konstitutionellen Bewegung, die die Revolution von 1848 mit heraufbeschwören sollte.

1) Infolge der neueren wirtschaftlichen Entwicklung waren die Kreise von Handel und Industrie davon überzeugt, daß die Umwandlung des alten preußischen Agrikulturstaates in ein von den Problemen der modernen Industrie erfülltes Staatswesen nur unter Berücksichtigung ihrer besonderen Interessen und nur unter ihrer nachdrücklichen Mitwirkung gelingen konnte. Die Provinziallandtage, die Vertretung der Provinzialstände, waren hierfür kein geeignetes Instrument. Da das Grundvermögen eine Bedingung der Standschaft war, wurde die Landwirtschaft in doppelter Weise repräsentiert, nämlich im Stande der Ritterschaft und im Stande der Landgemeinden. Industrie, Handel und Handwerk fanden nur im zahlenmäßig viel kleineren Stand der Städte eine Vertretung, und auch hier war Voraussetzung, daß die Abgeordneten Grundeigentümer sein mußten. Das bewegliche Vermögen blieb ganz ausgeschlossen, ebenso die mittleren Handwerker. So überwog auch auf dem Vereinigten Landtag einseitig das Interesse des adligen Grundbesitzes, der im Osten die ländlichen Grundbesitzer fast stets zu leiten verstand. Die städtischen und damit die industriellen Interessen kamen daneben sehr viel weniger zur Geltung, da zu allen Beschlüssen eine 2/3 Mehrheit erforderlich war. Die Zurücksetzung, ja Vernachlässigung von Industrie und Handel war also nicht auf den Bereich der Exekutive beschränkt. Unter diesen Umständen ist die überwiegende Befürwortung des Handelsministeriums nur dadurch zu erklären, daß auch ein großer Teil der Vertreter der Landwirtschaft liberal gesonnen war und die Frage der Zollpolitik nicht näher erörtert wurde. Nachdem aber wenigstens im Westen der Monarchie die beherrschende Rolle des Grundbesitzes beseitigt war, forderten die Führer der Wirtschaft nun eine ebenbürtige Teilnahme am Staat und seinen Einrichtungen. Hierzu glaubten sie sich um so mehr berechtigt, als der König in seiner Thronrede aus-

gesprochen hatte, "daß ... keiner der Stände über oder unter dem anderen stehe, sondern alle mit gleich wichtigen Rechten und in gleich geltenden Ehren nebeneinander" 333). Auf diese Verheißung stützten sich die vielen, dem Vereinigten Landtag vorgelegten Petitionen, die eine gleichmäßige Vertretung der Wirtschaft und der Landwirtschaft begehrten 334).

Einfluß in einer Volksvertretung als einem bei der Gesetzgebung mitwirkenden Organ, gewährleistet durch eine große Zahl von industrie- und handelsfreundlich eingestellten Abgeordneten der Städte; Einflußnahme auch auf die Verwaltung durch ein selbständiges Ministerium, das die Interessen des Wirtschaftsstandes zuverlässig vertreten sollte: Leitmotiv für diese Ziele war das Streben nach Erhöhung der ständischen Macht. Es war ein Ausschnitt aus dem Kampf des Kapitalismus, der handels- und gewerbetreibenden städtischen Bevölkerung gegen den Grundbesitz, der die Staatsgewalt inne hatte. Das Bürgertum als Trägerin von Handel und Industrie hatte sich zum neuen Zentrum der gesellschaftlichen Ordnung entwickelt. Die in der Sozialordnung bestimmende Macht strebte nach entsprechender politischer Macht.

2) Politisch fanden sich Handel und Industrie in der liberalen Partei zusammen. Als Wortführer traten durchwegs Politiker des Rheinlandes auf. So unterschiedlich ihre Auffassungen im einzelnen auch sein mochten, Grundlage dieses Liberalismus' war das Bestreben, das moderne Wirtschaftsleben mit dem Staate organisch zu verbinden. Die Wirtschaft als bisher außerstaatlicher Bereich der Daseinsordnung sollte endlich vom Staate anerkannt werden. Der beunruhigende Zwiespalt zwischen der modernen bürgerlich-industriellen Gesellschaft und dem preußischen Staatsgedanken eines bürokratischen Spätabsolutismus mußte ausgeglichen werden 335). Dabei waren die liberalen Führer, die zum Teil bereits Träger der politischen Gewalt in den Kommunen waren, darauf bedacht, einen gesetzmäßigen und keinen revolutionären Übergang zwischen den alten und den neuen Formen herzustellen. An ihrer im Grunde monarchischen und preußischen Gesinnung bestand kein Zweifel 336). So war der gemäßigte Liberalismus die einzige Kraft, deren Mitwirkung bei der politischen Führung den alten Gewalten der Monarchie, Königtum, Beamtentum und Armee, die Chance des Fortbestehens ließ. Die Konservativen konnten hoffen, durch Zugeständnisse in der Verfassungsfrage und bei anderen Forderungen die Überlieferung zu bewahren und den gefährdeten Staat zu sichern 337). Der liberalen Bewegung schien dagegen der Durch-

333) Erster Vereinigter Landtag 1847, Band III Anlage B zu Nr. 108, Seite 8

334) Erster Vereinigter Landtag 1847, Band III Nr. 108;
Hemmerle, Die Rheinländer und die preußische Verfassungsfrage, Seite 137

335) Hansen, G. v. Mevissen, Band II Seite 780

336) Huber, Der Volksgedanke in der Revolution, in der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, 99. Band, 3. Heft Seite 401 ff.

337) Hansen, Friedrich Wilhelm IV. und das liberale Märzministerium im Jahre 1848, Seite 142 f.

bruch zur politischen Geltung auf dem Verhandlungswege um so eher möglich, als sie in Übereinstimmung mit der Regierung die anderen, revolutionären Kräfte der Zeit, den demokratischen Radikalismus und den proletarischen Sozialismus, ablehnte.

3) Zunächst führte aber die ständige Weigerung des Königs, die Forderung nach einer allgemeinen Volksvertretung und nach Übergang in eine konstitutionelle Regierungsform anzuerkennen, in der Rheinprovinz zu einer politisch sehr angespannten Situation. In den Märztagen des Jahres 1848 war die öffentliche Meinung derart erregt, daß der Abfall der Provinz und ihr Anschluß an die Süddeutschen Staaten befürchtet wurde 338). Vom liberalen Bürgertum abgesehen, fehlte bei der Masse der rheinischen Bevölkerung ein persönliches Gefühl für das preußische Herrscherhaus. Auch führte man die Arbeitslosigkeit, die gerade jetzt bedrohliche Formen annahm, auf ein Versagen der bisherigen Zollpolitik zurück. In einem Bericht des Kölner Regierungspräsidenten Raumer vom 27.3.1848 wurde auf die dringende Notwendigkeit eines Ministerwechsels hingewiesen, wenn die Mitgliedschaft der Rheinlande im preußischen Staatsverband nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. Ein Ministerium ohne Camphausen, einen bürgerlich-liberalen Politiker und Präsidenten der Handelskammer Köln, wäre aber für die Rheinprovinz unmöglich 339). Camphausen und das ständisch-aristokratische Mitglied des Vereinigten Landtages von Vincke, zwei Oppositionsführer dieser Versammlung, waren schon am 14.3.1848 zu vertraulichen Besprechungen nach Berlin gerufen worden 340).

Die Ereignisse drängten in unglaublicher Weise. Der Aufstand vom 18.3. 1848 in Berlin 341)hatte schon eine grundsätzliche Wendung herbeigeführt, die Berichterstattung Raumers vom 27.3.1848 brachte die letzte Entscheidung: unter dem Einfluß der Geschehnisse erklärte sich der König bereit, liberale Parteiführer in das Ministerium aufzunehmen. Vor diesem Zeitpunkt hätte er sich nie dazu verstehen können 342). Nachdem am 19.3.1848 das reaktionäre Ministerium Bodelschwingh durch die konservative Regierung Arnim ersetzt worden war, folgte dieser am 29.3.1848 das Ministerium Camphausen. Finanzminister wurde der

338) Petersdorff, König Friedrich Wilhelm IV., S. 74

339) bei Hansen, a.a.O., Seite 185 f.

340) Hansen, a.a.O., Seite 145

341) Siehe hierzu Petersdorff, a.a.O., Seite 76 ff. und Rachfahl, Deutschland, König Friedrich Wilhelm IV. und die Berliner Märzrevolution, jeweils mit weiteren Nachweisen.

342) Brandenburg, König Friedrich Wilhelm IV., Briefwechsel mit Ludolf Camphausen, Seite 17 Anmerkung 1; Gerlach, Denkwürdigkeiten, Band I Seite 150; Hansen, a.a.O., Seite 185 f.; derselbe, Preußen und Rheinland von 1815 bis 1915, Seite 102

Präsident der Handelskammer Aachen, David Hansemann 343). Mit dem Eintritt dieser beiden hervorragenden Fachleute fand die Forderung der liberalen Partei nach verantwortlicher und sachgerechter Mitarbeit an höchster Stelle im Staate ihre Erfüllung. Die Gründung des Handelsministeriums war damit in greifbare Nähe gerückt. Es handelte sich nur noch um eine Frage kürzester Zeit, nicht mehr um eine Frage des Prinzipes.

IV. DIE ERRICHTUNG EINES EIGENEN MINISTERIUMS FÜR HANDEL, GEWERBE UND ÖFFENTLICHE ARBEITEN

1) Schon während des Ministeriums Arnim war ersichtlich, daß der König dem im Verhältnis zu den wirklichen Problemen zweitrangigen Wunsch nach einer selbständigen Zentralbehörde nachgeben würde. Eine neue Organisation der Finanzverwaltung wurde in Aussicht gestellt: die bisher neben dem Finanzministerium stehenden Ressorts der Staatsschuldenverwaltung, des Staatsschatzes und der Seehandlung sollten wieder diesem unterstellt werden. Dagegen war für Handel und Gewerbe ein eigenes Ministerium vorgesehen 344). Am 27.3.1848 erging eine Kabinetts-Ordre an das Staatsministerium, in der es hieß: "Ich beabsichtige ein eigenes Ministerium für den Handel, die Gewerbe und öffentliche Arbeiten zu bilden und beauftrage das Staatsministerium, Mir wegen der dadurch bedingten Ressortveränderungen bei den betreffenden Zentralbehörden schleunigst Vorschläge zu machen" 345).

2) Durch den Erlaß vom 17.4.1848 wurde schließlich die Bildung eines Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten angeordnet 346). Es besteht kein Zweifel, daß sich der König erst unter dem unmittelbaren Eindruck der Märzrevolution hierzu entschlossen hat 347). Insbesondere wird die Anwesenheit Camphausens in Berlin seit dem 14.3. die Frage nicht unwesentlich beeinflußt haben. Der Entschluß des Königs stand bereits seit Erlaß der Kabinetts-Ordre vom

---

343) Min.Bl.d.Inn.Vw. 1848, Nr. 100, Kabinetts-Ordre vom 29.3.1848

344) Bergengrün, David Hansemann, Seite 431

345) Min.Bl.d.Inn.Vw. 1848, Nr. 94 -
Über die Entwürfe des Staatsministeriums konnte in den Druckwerken nichts ermittelt werden.

346) GS 1848, Seite 109 f.
Min.Bl.d.Inn.Vw. 1848, Nr. 95

347) Waldmann, Das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe, Archivmitteilungen 5. Jahrg. S. 3; Bergengrün, Von der Heydt, Seite 135
Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 2.Band, 1.Abteilung, Seite 103

27.3. fest. Die Herausschiebung der endgültigen Anordnung bis zum 17.4. erklärt sich offenbar nicht zuletzt dadurch, daß erst zu diesem Zeitpunkt in dem Wirklichen Geheimen Legationsrat von Patow eine geeignete Persönlichkeit als Handelsminister gefunden werden konnte 348).

Dem neuen Ministerium war aufgegeben, "vorzugsweise auch den arbeitenden und gewerbetreibenden Klassen der städtischen wie der ländlichen Bevölkerung seine Fürsorge zu widmen" - eine Formulierung, die die Einsicht der Regierung in die Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsstagnation verrät und vor der Revolution kaum denkbar gewesen wäre.

Im Einzelnen umfaßte der Aufgabenkreis zunächst sämtliche, bisher dem Ressort des Finanzministeriums zugehörigen Geschäfte der Abteilung für Handel, Gewerbe und Bausachen - letztere waren fast immer schon mit der Handelsverwaltung verbunden gewesen -, ferner die Eisenbahnen. Sodann wurde die Abteilung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen dem Handelsministerium überwiesen, da die eine ihrer Aufgaben, die Verwaltung der staatlichen Bergwerke und Hütten, kaufmännischer Natur war, die andere aber, die Überwachung des Privatbergbaus, die Techniker aus den staatlichen Betrieben benötigte. Von dem Ressort des Ministeriums des Innern ging über die Gewerbe- und Baupolizei, soweit sie diesem Ministerium noch zustand, und die gesamte Landwirtschaftspolizei; hierunter fiel die Leitung der Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, die Gemeinheitsteilungen, die Ablösungen gutsherrlicher und anderer Reallasten, die Vorfluts- und Fischereipolizeisachen, sowie "alle Anstalten zur Beförderung der Landwirtschaft". Ebenso wurden die Geschäfte des Handelsamtes dem Ministerium einverleibt, während die Aufgaben des Handelsrates auf das Staatsministerium übergingen. Schließlich wurde auch die Post dem Handelsminister unterstellt. Da die Schiffahrt zum Handel gerechnet wurde, waren nunmehr alle Verkehrsanstalten in einer Hand vereinigt.

Preußen war der erste deutsche Staat, der für die Verwaltung der gesamten Erwerbswirtschaft eine eigene Zentralbehörde besaß. In Bayern wurde kurz darauf durch die Verordnung vom 11.11.1848 ein Ministerium für Handel und öffentliche Arbeiten eingerichtet, das aber nur bis zum 11.12.1871 bestanden hat 349). In allen anderen deutschen Staaten existierte für die Handels- und Gewerbesachen kein eigenes Ministerium, sondern nur eine entsprechende Abteilung im Ministerium des Inneren. In den kleineren Staatswesen fehlte es ohnehin an einem Bedürfnis. Aber auch Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen hatten hierauf verzichtet.

---

348) Bergengrün, David Hansemann, Seite 432

349) Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht, 1. Band Seite 351

V. DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN ANGELEGENHEITEN

1) Durch die Bildung des Handelsministeriums wurden Landwirtschaft und Handel und Gewerbe als Abteilungen eines einheitlichen Ressorts zusammengefügt. Wenig später, am 25.6.1848, erfolgte die Abtrennung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten und ihre Unterstellung unter ein besonderes Landwirtschaftsministerium. Diese Tatsache und der kurze zeitliche Abstand zwischen beiden Vorgängen bedürfen einer Erklärung.

2) Seitdem die Frage eines Handelsministeriums in den Ständevertretungen diskutiert wurde, waren Landwirtschaft, Handel und Gewerbe als zusammengehörig betrachtet worden. In den Beratungen des 6. rheinischen Provinziallandtages vom 7.11.1841 versagte eine Minorität ihre Zustimmung zu dem Antrag über Wiedereinsetzung des Handelsministeriums nur deshalb, weil sie fürchtete, die Interessen des Ackerbaus möchten weniger geschützt sein, wenn sie nicht ausdrücklich mit dem Handelsministerium verbunden seien 350). In der Sitzung der Drei-Stände-Kurie vom 26.5.1847 wurde betont, daß der Ackerbau mit in das Handelsministerium einzubeziehen sei, da Ackerbau und Handel "Geschwister (seien): älterer und jüngerer Bruder" 351). Es wurde aber auch entschiedene Verwahrung dagegen eingelegt, daß den Landwirten durch ein bestimmtes Ministerium überhaupt eine Förderung zuteil werden könnte. Eine Meinung ging dahin, es bei der bestehenden Organisation, also Verwaltung durch das Innenministerium, zu belassen, da diese Behörde mit den landwirtschaftlichen Angelegenheiten am besten vertraut sei. Camphausen verwahrte sich gegen den Gedanken, weniger ein Ministerium für Handel, Ackerbau und Industrie zu bilden, als vielmehr ein Industrieministerium. Der Referent über die Frage des Handelsministeriums, Mevissen, vertrat die Ansicht, daß das Ineinandergreifen von Handel, Ackerbau und Industrie auch in der Verwaltung Ausdruck finden müsse. Er sprach von der "glücklichen Dreiheit ... und Mischung der Stände - Bauer, Industrieller und Kapitalist" 352). Demzufolge wurden in der Drei-Stände-Kurie einige laut gewordene Wünsche nach Abtrennung des Ackerbaus als nicht begründet erachtet und die Petition auf Herstellung eines einheitlichen Ministeriums für beide Sachgebiete ausgerichtet 353). Ebenso sprach sich das Gutachten der zweiten Abteilung der Herrenkurie wegen der engen Beziehungen zwischen Landwirtschaft, Handel und Gewerbe für eine gemeinsame Zentralbehörde aus 354). Die Lösung vom 17.4.1848 entsprach diesen Anträgen.

---

350) Nitschke, Verhandlungen der Provinziallandtage, Band V Seite 450 f.
351) Allgemeine Preußische Zeitung 1847 Nr. 149, auch für das Folgende; Vollständiger Abdruck des Sitzungsprotokolls.
352) Hansen, G. v. Mevissen, Band I Seiten 166, 394 Band II Seite 84
353) Sitzungsprotokolle des Ersten Vereinigten Landtages 1847, Seite 199
354) Erster Vereinigter Landtag von Preußen, Band III Nr. 54

3) Allein in dem Erlaß vom 25.6.1848 355), der die Bildung eines neuen Staatsministeriums zum Gegenstand hatte, wurde im Rahmen der Berufungen und Bestätigungen der Minister unter Ziffer 5) ausgeführt: "Von dem Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten soll die Verwaltung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten getrennt und ein eigenes Ministerium für diese Angelegenheiten gebildet werden, dessen Leitung Ich dem Stadt-Syndikus, Abgeordneten Gierke, Unter Ernennung desselben zum Staatsminister, übertragen habe". Gemessen an der für einen Staat doch keineswegs unwichtigen Frage der Ministerialverfassung, liegt in der Art der Bekanntmachung ein Ton der Beiläufigkeit. Der Zeitpunkt der Veränderung legt die Vermutung nahe, daß politische Erwägungen ausschlaggebend waren. Das traf denn auch zu.

Das Kabinett Camphausen sah sich am 17.6.1848 zum Rücktritt gezwungen. Mit der Neubildung der Regierung wurde am 20.6. der bisherige Finanzminister Hansemann betraut. Er wiederholte den von Camphausen unternommenen, aber fehlgeschlagenen Versuch, parlamentarische Mitglieder in die Regierung aufzunehmen 356). Dabei ging es Hansemann weniger um die größtmögliche Einigkeit aller Minister, als vielmehr darum, die Posten entsprechend dem Kräfteverhältnis der verschiedenen Parteien der Nationalversammlung zu vergeben. Die Auswahl war sehr schwierig. So vergab Hansemann, um das linke Zentrum zu gewinnen, das Kultusministerium an den Landwirt Rodbertus, der unbedingt Minister werden wollte. Ebenso dem linken Flügel angehörend, aber auch im rechten Zentrum nicht ohne Ansehen, sollte der weithin unbekannte Stettiner Stadtsyndikus Gierke eine Ministerstelle erhalten. Gierke sträubte sich anfangs, weil er sich der Aufgabe nicht gewachsen fühlte. Hansemann sah aber die Abdankung des neuen Ministeriums bereits voraus und prophezeite Gierke nur eine vorübergehende Beschäftigung 357). Ein paar Wochen glaubte Gierke seinen Syndikusposten unbesetzt lassen zu können und sagte zu. Es hat den Anschein, als ob das Landwirtschaftsministerium zunächst einmal nur für ihn errichtet werden sollte - nicht um die landwirtschaftlichen Interessen besonders zu fördern, sondern aus einer augenblicklichen politischen Vorstellung heraus. Der Hof war mit allem einverstanden; er befand sich in vollkommener Ratlosigkeit über den einzuschlagenden Weg.

Die Ministerliste vom 25.6.1848 machte keinen günstigen Eindruck. Sie ließ die radikal-demokratische wie die konstitutionelle wie die konservative Partei unbefriedigt. Über Gierke hieß es, er verstünde von der Landwirtschaftsverwaltung gar nichts 358). Die politische Lage jener Zeit macht aber verständlich, wa-

355) GS 1848, Seite 159; Min.Bl.d.Inn.Vw. 1848, Nr. 183

356) Bergengrün, David Hansemann, Seite 491 ff.
Caspary, Camphausen, Seite 228 f.

357) Frau Gierke an ihre Mutter am 25.6.1848, nach Bornhak, Entstehung des Landwirtschaftsministeriums, Verwaltungsarchiv Band 44, Seite 163

358) Streckfuß, 500 Jahre Berliner Geschichte, S. 1112

rum ein Jurist als Landwirtschaftsminister fungieren sollte. Scharfe Angriffe wurden damals gegen die Rechte der Grundbesitzer gerichtet. Ihre Vorrangstellung sollte beseitigt werden. Die Rechte des Feudalismus aufzuheben, die Befreiung des bäuerlichen Grundbesitzes, die Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und der Jagdprivilegien, Agrarreformen unter Wegfall der Grundsteuerbefreiungen der adligen Rittergüter durchzuführen - das waren die Aufgaben, die sich Hansemann gestellt hatte 358a). Dazu war aber ein Jurist notwendig und kein Landwirt. Das neue Ministerium war also ein Kampforgan gegen die Landwirtschaft in ihrer damals vorherrschenden Erscheinungsform 349). Die schönen Motive, die von Rönne unterstellt werden, nämlich "der wachsenden Bedeutung des Landbaues im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft und dem Umfang der zu seinem Besten zu leistenden Verwaltungsarbeit" Rechnung zu tragen 360), trafen für das Jahr 1848 nicht zu. Welche Bedeutungslosigkeit dem Ministerium zukam, zeigt die Tatsache, daß es nach der mit dem Rücktritt des Kabinetts Hansemann erfolgten Entlassung von Gierke am 21.9.1848 sechs Jahre lang unbesetzt blieb. Seine Verwaltung wurde dem Innenministerium übertragen 361). Erst am 16.10.1854 wurde wieder ein besonderer Chef berufen, der aber keinen Sitz im Staatsministerium hatte und ein Stimmrecht nur in den Angelegenheiten seines eigenen Verwaltungsbereiches besaß 362) - ein Beweis für die untergeordnete Rolle dieses Gebietes.

Es ist nichts darüber bekannt, daß von den Kreisen der Landwirtschaft selbst ein Sonderministerium gefordert worden war. Hierfür hätte auch ein Grund gefehlt, da bis zum März 1848 und nach dem Sieg der Reaktion im November des gleichen Jahres die Regierung als die Verbündete der Landwirtschaft angesehen werden konnte. Außerdem sei dieser Berufsstand "zu geduldig und von Natur aus von konservativer Beschaffenheit", um etwaige vernachlässigte Interessen besonders zur Geltung zu bringen 363). Erst nach 1848 regte sich der Wunsch nicht nach einem vollwertigen Ministerium, sondern nach Errichtung von Landwirtschaftskammern, durch die die Gesetzgebung und Politik in landwirtschaftlichen Fragen beeinflußt werden sollte 364).

Am Rande sei vermerkt, daß es auch später im Deutschen Reiche zu einer Aufspaltung der wirtschaftsverwaltenden Instanzen gekommen ist, möglicherweise

---

358a) Hansen, Preußen und Rheinland 1815 - 1915, S. 117

359) Bornhak, a.a.O., Seite 163 f.

360) Lette und von Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des Preußischen Staates, Band II S. 6

361) Erlaß v. 21.9.1848 = GS 1848, Seite 255
Erlaß v. 8.11.1848 = Min.Bl.d.Inn.Vw.1848, Nr. 402

362) Bornhak, a.a.O., Seite 165

363) Rabe, Kritische Beleuchtung der historischen Entwicklung der landwirtschaftlichen Interessenvertretung in Preußen, Seite 5

364) Rabe, a.a.O., Seite 3

unter Einfluß des preußischen Vorbildes 365). Anfangs waren die wirtschaftlichen Befugnisse dem Reichsamt des Innern zugewiesen. 1916 verselbständigte man die Ernährungsangelegenheiten im Kriegsernährungsamt, ein Jahr darauf wurde für die sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten das Reichswirtschaftsamt gegründet. 1919 erfolgte die Umbenennung in Reichsernährungsministerium und Reichswirtschaftsministerium. Gleichzeitig wurden beide Behörden aus Sparsamkeitsgründen im Reichswirtschaftsministerium zusammengefaßt, nach einem Jahr aber mit der Errichtung des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wieder voneinander getrennt 365a).

VI. AUSBLICK

1) Mit dem Erlaß vom 17.4.1848 war die Entwicklung abgeschlossen. Der wirtschaftliche Lebensbereich hatte in administrativer Hinsicht einen ruhenden Pol gefunden. Man kann sagen, daß im Frühjahr 1848 die günstigsten Voraussetzungen für den Bestand der neuen Behörde vorlagen. Der Verwaltungszweig umfaßte nach Abgabe der landwirtschaftlichen Angelegenheiten einen Komplex sich harmonisch zusammenfügender Aufgaben, die nach eigenen Grundsätzen und Richtlinien erledigt werden wollten. Der Arbeitsanfall war groß genug, um einen ministeriellen Beamtenstab hinreichend zu beschäftigen. Die von der Verwaltung Betroffenen besaßen auch den entsprechenden Einfluß, um einer Aufhebung entgegenzuwirken. Daß diese Einflußmöglichkeit nur eine vorübergehende Erscheinung war, sah allerdings mancher voraus. So lehnte Mevissen, der sich auf dem Vereinigten Landtag 1847 so entschieden für ein Handelsministerium eingesetzt hatte, die ihm angebotene Ministerstelle ab, weil er der Behörde von vornherein keine lange Lebensdauer einräumte 366).

Anfangs hinderten Besetzungsschwierigkeiten und häufiger Ministerwechsel, bedingt durch die politischen Verhältnisse, eine wirkungsvolle Tätigkeit. Vom 17.4. bis 21.9.1848 waren zwei Minister im Amt, anschließend erfolgte die Verwaltung durch den Finanzminister in Personalunion und für kurze Zeit wurde ein Verweser ohne politische Verantwortlichkeit bestellt. Die Gewähr für eine kontinuierliche Leitung war erst mit dem Eintritt des Elberfelder Bankiers und liberalen Landtagsabgeordneten von der Heydt am 4.12.1848 gegeben, der bis zum 18.5. 1862 amtierte. Hatte es aber die liberale Partei für selbstverständlich angesehen, daß die Verwaltung nach Zweckmäßigkeitsgründen, d.h. nach ihren eigenen Interessen gehandhabt werde, so wurde sie enttäuscht. In Anlehnung an die wiedererstandene Reaktion trat von der Heydt bald für eine Stärkung der Staatsautorität

365) Vgl. Krause, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, Festschrift für Hueck, Seite 422, 430 mit weiteren Nachweisen

365a) Emig, Das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Seite 6

366) Hansen, G. v. Mevissen, Band I Seite 538

ein. Gegenüber einer einseitigen Bevorzugung und dem oft kurzsichtigen Egoismus der Privatwirtschaft suchte er einen "allgemeineren" (d.h. in diesem Falle konservativen) Standpunkt zu gewinnen und die Belange der gesamten Öffentlichkeit zu wahren. Bei diesem Bestreben hat es in seiner Verwaltung namentlich in den ersten Jahren nicht an Härten gefehlt; über die Handhabung der im Handelsministerium maßgeblichen Grundsätze wurde damals heftig Klage geführt 367).

Die Abgrenzung der einzelnen Verwaltungszweige des Ministeriums war bei der Übernahme durch von der Heydt noch nicht abgeschlossen. Es fehlte noch eine zweckmäßige Arbeitsteilung. Zur Vorprüfung aller an den Minister selbst gelangenden Fragen wurde der Posten eines Unterstaatssekretärs geschaffen, der zugleich Vertreter des Ministers war. Die Behörde wurde in fünf Abteilungen gegliedert: Post und Telegraphen, Eisenbahnen, Bauwesen, Handel und Gewerbe, Bergwerke und Hütten. An der Spitze jeder Abteilung stand ein Ministerialdirektor.

Die Arbeit der Handels- und Gewerbeverwaltung wurde durch den 1848 beginnenden planmäßigen Ausbau der wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Form der Handelskammer fühlbar erleichtert. Vorher waren die Kammern nur in der Rheinprovinz und in wenigen anderen Städten zugelassen worden.

Das Ministerium unterlag in der Folge keinen wesentlichen Veränderungen. Zu nennen wäre etwa die Abgabe des Deichwesens an das Landwirtschaftsministerium durch Erlaß vom 26.11.1849 368) oder der Übergang eines Teils der Gewerbepolizei an das Ministerium des Innern in Fällen, in denen die Polizeibelange in den Vordergrund gestellt wurden (Erlaß vom 17.3.1852) 369). Durch Erlaß vom 28.9.1867 370) wurde die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens verselbständigt.

Größere Eingriffe erfolgten erst nach der Gründung des Deutschen Reiches, das für seine eigene Zentralverwaltung forderte, was ihm nach der Verfassung an bisher einzelstaatlichen Aufgaben zustand, z.B. das Patentwesen. Einschneidend wirkte in Preußen der Erlaß vom 7.8.1878 in Verbindung mit dem Gesetz vom 13.3.1879: Bismarck trennte die Abteilung für Handel und Gewerbe ab und übertrug sie einem neuen Ministerium für Handel und Gewerbe. Alle übrigen Abteilungen verblieben im nunmehrigen Ministerium für öffentliche Arbeiten 371). Mit dieser Maßnahme sollte der angeschwollene Umfang des Ressorts auf ein Normalmaß zurückgeführt werden. Zugleich wurde der wachsenden Spezialisierung Rechnung getragen, die die technisch ausgerichteten Abteilungen erreicht hatten. Das Ministerium für öffentliche Arbeiten bestand bis 1921. Das Ministerium für Handel und Gewerbe wurde 1934 aufgelöst, nachdem die preußische Regierung immer mehr mit der des Deutschen Reiches vereinigt wurde.

367) Bergengrün, von der Heydt, Seite 145 f.
368) GS 1850, Seite 3
369) GS 1852, Seite 83
370) GS 1867, Seite 1780
371) GS 1879, Seite 25, 123

2) Wie zahlreiche der vorausgegangenen Organisationsmaßnahmen basierte auch diese letzte Veränderung von 1848 auf politischen, ja hochpolitischen Erwägungen: die Koalition mit der liberalen Partei sollte einen kontinuierlichen Übergang zu einer neuen Verfassung sichern und die radikalen Strömungen eindämmen helfen. Das Handelsministerium verdankte seine Entstehung dem Eindringen des rheinisch-bürgerlichen Elementes in die Regierung. Aber auch die sachlichen Voraussetzungen fehlten doch nicht. Die Loslösung der Wirtschaftsverwaltung von der Finanzverwaltung war eine Notwendigkeit, sollte nicht das Finanzressort zu einer gleich ungefügen Riesenbehörde wie seinerzeit das Generaldirektorium auswachsen und seinem Chef eine Verantwortung aufgebürdet werden, die tatsächlich die Kräfte eines Mannes überstieg.

Die deutsche Wirtschaftsgeschichte war um die Jahrhundertmitte an einem bedeutungsvollen Wendepunkt angelangt. Neue Formen der wirtschaftlichen Betätigung kamen nach England und den USA auch in Deutschland mit aller Macht zum Durchbruch. Der technische Fortschritt führte zu einem unglaublichen Wachstum der Industrie. Die Gütererzeugung und ihr Vertrieb nahmen gewaltigen Umfang an. Besonders die Entwicklung des Kohlebergbaus und der Roheisenerzeugung sicherten Deutschland im Laufe der Zeit eine Weltstellung als Industriestaat ersten Ranges. Gleichzeitig nahm der Güter- und Personenverkehr auf Straße, Schiene und zu Wasser ungeahnte Proportionen an. Hand in Hand mit diesem Aufschwung erfolgte die Ausbildung des Kredit- und Geldwesens. Das wirtschaftliche Großunternehmen in Form der Aktiengesellschaft zeigte seine Überlegenheit und seine Gefahr.

Der preußische Staat konnte an diesen Erscheinungen nicht gleichgültig vorübergehen. Er mußte der Ausdehnung und Differenzierung des Erwerbslebens in irgend einer Weise Rechnung tragen. Er sah sich einer steigenden Flut von Aufgaben, insbesondere technischen Verwaltungsaufgaben gegenüber gestellt. Im Zeichen des Liberalismus waren wirtschaftspolitische Ordnungs- und Sicherungsmaßnahmen auf lange Sicht erforderlich, um Handel und Gewerbe im Rahmen der allgemeinen staatlichen Ordnung die ihnen zukommende Rolle zuzuweisen. Hinzu traten die Arbeiterfrage und die soziale Fürsorge als völlig neue Problemkreise, denen sich der Staat einfach nicht länger entziehen konnte.

Diese Aufgaben konnten unmöglich vom Finanzminister getragen werden. Ihre Erledigung erforderte eine gesonderte, uneingeschränkt für diesen Bereich bereitgestellte Organisation, eine zweckmäßige Arbeitsteilung, die Ausbildung von Spezialisten und eine Vermehrung der Beamtenschaft. Nur dann war auch gewährleistet, daß die Vorstellungen der Regierung über die Behandlung von wirtschaftlichen Tatbeständen sicher, rasch und einheitlich realisiert wurden. Dabei war allerdings nicht an eine mehr oder weniger umfassende Wirtschaftslenkung und -beeinflussung gedacht, wie sie sich in späterer Zeit allmählich entwickelt hat. Hierzu hätte auch die rechtliche Grundlage gefehlt. Denn die neue Behörde besaß

nur eine Summe von Einzelkompetenzen, nicht aber eine generelle Zuständigkeit 371a). Wirtschaftspolitisch beschränkte sich der Staat auf Singulärmaßnahmen; er hatte kein festumrissenes allgemeines Programm.

371a) Vgl. Krause, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, Festschrift für Hueck, S. 415 f.

SCHLUSSBEMERKUNG

Die kollegiale Behördenstruktur des 18. Jahrhunderts hing ersichtlich mit einer gewissen Systemlosigkeit in der Bemessung der Kompetenzen zusammen. Die Ressortverhältnisse, teils sachlich, teils regional bestimmt, waren unausgeglichen, und dieser Mangel war nur in einer Kollegialinstanz erträglich. Durch die Einführung der Ministerialverfassung wurde der Pluralismus der Verwaltungsspitzen beseitigt und an seine Stelle ein Staatsministerium gesetzt, das sich in abgeschlossene, selbständige Fachministerien gliederte. Diese Bürokratisierung und Rationalisierung der Exekutive war eine Voraussetzung für die Abspaltung und Aufwertung von Verwaltungsabteilungen - ein Prozeß, der auf dem Gebiet der allgemeinen inneren Landesverwaltung im 19. Jahrhundert eine ständige Erscheinung war und regelmäßig zu Lasten des Innenministerium ging 372).

Kaum ein anderer Bereich ist im Verlaufe dieser Ausgliederung so vielen Veränderungen unterworfen worden wie die Verwaltung von Handel und Gewerbe. Ein allgemeiner Grund für diese ständige Umwandlung lag sicherlich in den unruhigen Zeiten überhaupt, in dem dauernden Wechsel der Ereignisse, in der Notlage des Staates. Spezieller Grund waren die Konflikte innerhalb des Staatsministeriums und der fortgesetzte Wechsel der Persönlichkeiten aus politischem oder persönlichem Anlaß. Ferner herrschte anfangs noch Unklarheit über wirtschaftliche Fragen überhaupt. Das Merkantilsystem war überlebt, aber die neue Wirtschaftsform hatte sich noch nicht herauskristallisiert. Das Primat der Politik und der Staatsräson vor der Wirtschaft mußte in den Vorstellungen erst endgültig überwunden werden. Daß für diesen Lebensbereich im Zeitalter des Hochliberalismus kein organisatorischer Aufwand getrieben wurde, mutet als selbstverständlich an. Denn der grundsätzliche Verzicht auf jedwede obrigkeitliche Intervention hatte den Staat in der Exekutive aus der Wirtschaft hinausgedrängt. Wichtiger ist aber folgendes. Das Wirtschaften war noch nicht als Selbstzweck, als "eigengesetzlicher Kultursachbereich" 373) erkannt und anerkannt worden. Erst das historische Denken der romantischen Nationalökonomie sah die Wirtschaft als einen organischen geistigen Zusammenhang mit einer eigengesetzlichen Entwicklung. Danach war die Volkswirtschaft keine nachträgliche Verknüpfung materieller Interessen, sondern ein organisches, einheitliches "Gesamtwesen von eigener Struktur und individuellem Charakter" 374). Dieser Individualität mußte die staatliche Verwaltungstätigkeit angepaßt werden; sie wurde ebenfalls zu einem abgesonderten Individualbereich.

372) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, § 23b
Maunz, Deutsches Staatsrecht, Seite 264 f.

373) Kraus, Staat und Wirtschaft, Seite 71

374) Freyer, Die Bewertung der Wirtschaft im philosophischen Denken des 19. Jahrhundert, Seite 117

1817 und 1830, als ein selbständiges Ministerium für Handel und Gewerbe errichtet wurde, war diese Erkenntnis noch nicht wirksam. Hier führten politische und persönliche Umstände zu der Veränderung. Heute würde man in Fällen dieser Art ein Ministerium ohne Portefeuille zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus bleibt die Schwierigkeit, die Grenzen des Komplexes "Wirtschaft" exakt zu bestimmen. Die zahlreichen Überschneidungen der verschiedenen Ressorts sind hier bis auf den heutigen Tag erkennbar.

Die Gründung von 1848 ist nicht durch einen prinzipiellen Wandel in der Wirtschaftsauffassung hervorgerufen worden. Der Grundsatz von der Nichteinmischung des Staates galt noch, wenn auch nicht zu verkennen ist, daß er durch die im Verlauf der vierziger Jahre einsetzenden Arbeiterschutzpolitik Einschränkungen erfahren hat 375). Die eigentliche Triebkraft war der wachsende Einfluß des ökonomischen Liberalismus, und zwar in seiner schutzzöllnerischen Spielart. Dieser verlangte vom Staat, er solle nach sachkundiger und von Fremdinteressen unabhängiger Prüfung die Voraussetzungen schaffen, unter denen sich die nationale Wirtschaft frei und ungehindert fortentwickeln könne. Die rheinischen Liberalen nutzten die kurze Zeit, während der sich der König von der konservativen Politik getrennt hatte und ihnen die Regierung in die Hand legte. Das war ein notgedrungenes Zugeständnis des Augenblicks, aber es langte aus, um die Staatsverwaltung zu modernisieren.

Es ist eine allgemeine Erscheinung, daß die in der Wirtschafts- und Sozialordnung führende Schicht auch nach der staatlichen Gewalt strebt. Damit wird zwischen der hoheitlichen und der wirtschaftlichen Machtausübung ein Ausgleich hergestellt, dessen Fehlen auf längere Sicht zu endlosen Konflikten führen muß 376). So gesehen mußte sich das Handelsministerium durchsetzen, weil es der gesellschaftlichen und politischen Konstellation entsprach. Als oberste Richtschnur aller Reformen ist der Satz aufgestellt worden, der Wert einer Staatsverwaltung hänge von dem Grad ihrer Anpassung an das Wirtschaftsleben ab 377). Werde der Ruf nach einer Reform der Verwaltung erhoben, so gehe daraus hervor, daß die Organisation nicht den wirtschaftlichen Bedürfnissen gefolgt sei. Unter diesem Gesichtspunkt hatte die Maßnahme von 1848 - und im Grunde genommen nur diese - einen echten Zweck zu erfüllen, und sie hat ihn auch erreicht.

Das Problem einer sachgerechten Zentralisierung der Wirtschaftsverwaltung, das vor 1848 die Gemüter beschäftigt hat, ist heute wieder aktuell geworden. Denn seit dem Ende des Ersten Weltkrieges hat die Tendenz zur Aufspaltung der ministeriellen Zuständigkeiten in den wirtschaftlichen Angelegenheiten unvermindert angehalten. Nach der Gründung des Reichsarbeitsamtes im Jahre 1918 brachte

---

375) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band I, S. 5

376) Vgl. Kraus, Staat und Wirtschaft, Seite 86

377) Keyserlingk, Wege und Ziele preußischer Verwaltungsreformen, Seite 3 f.

das Dritte Reich neue wirtschaftslenkende Behörden (Reichsforstamt für die Holz- und Forstwirtschaft, Reichspropagandaministerium für das Messe- und Reklamewesen sowie für das kulturvermittelnde Gewerbe). Die Bundesrepublik übernahm einen guten Teil des früheren organisatorischen Apparates und fügte weitere Instanzen hinzu (Marshallplan- und Wohnungsbauministerium). Als Gegengewicht zu dieser Entwicklung bestellte man nach 1933 einen Beauftragten des Reichskanzlers für Wirtschaftsfragen, einen Generalbevollmächtigten für die Wirtschaft und einen Beauftragten für den Vierjahresplan. Heute existiert das sogenannte Wirtschaftskabinett als ein Ausschuß aller an Wirtschaftsfragen beteiligten Ministerien. Während man sich 1848 um eine erste Konzentration überhaupt bemühte, geht das Streben heute nach einer erneuten Zusammenfassung 378). Eine gute Wirtschaftsverwaltung verlangt auch eine sinnvolle Koordination aller Teilbereiche.

Seit der Einführung des konstitutionellen Systems hat man bis auf den heutigen Tag darauf verzichtet, die Zahl, Art und Abgrenzung der Ministerien verfassungsmäßig festzulegen. Sie wird je nach den sachlichen, vorwiegend aber politischen Erfordernissen bestimmt durch Regierungsakt und unter Mitwirkung des Parlamentes, das über den Haushaltsplan zu beschließen hat. Die Zentralbehörden sollen also nicht die besondere Beständigkeit genießen, die durch eine Aufzählung in der Verfassung gewährleistet wäre. Wenn dies schon für die sogenannten klassischen Ressorts gilt, deren Notwendigkeit unbestritten war und ist, um wieviel mehr muß es für die Verwaltung von Handel, Gewerbe und Industrie zutreffen. Denn dieser Zweig der Exekutive ist von der gesamten wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, dem technischen Fortschritt und den sozialen Verhältnissen ganz besonders abhängig 379). Er wird deshalb immer einem gewissen Wandel unterworfen sein und nicht dieselbe unangetastete Existenz in Anspruch nehmen können wie andere Ministerien.

---

378) Krause, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, Festschrift für Hueck, Seite 430-433

379) Siehe Facius, Wirtschaft und Staat, Seite 56

LEBENSLAUF

Als zweiter Sohn des Textilfabrikanten Hermann Wirth und seiner Frau Irmgard geb. Sieler wurde ich am 1. Juli 1935 in Plauen im Vogtland geboren. Hier besuchte ich von 1941 bis 1948 die Volksschule. Nach einem etwa einjährigen Aufenthalt im Schülerheim Icking/Isartal und Besuch des dortigen Realgymnasiums wechselte ich 1949 zum Realgymnasium in Gräfelfing, wohin meine Eltern übergesiedelt waren.

Dank eines Stipendiums der amerikanischen Regierung konnte ich 1952 für ein Jahr die Friends' Central School in Overbrook/Philadelphia besuchen, an der ich das graduation diploma erwarb.

Nach meiner Rückkehr nach Deutschland legte ich am 13. Juli 1954 die Reifeprüfung am Realgymnasium Gräfelfing ab.

Im Sommersemester 1955 immatrikulierte ich an der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität in München, wo ich sieben Semester studierte. Das Sommerhalbjahr 1956 studierte ich an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. Am 27. Juli 1959 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung.

Seit dem 16. November 1959 stehe ich als Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst. Augenblicklich bin ich bei der Regierung von Oberbayern beschäftigt.